



**ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
PROGRAMA DE MESTRADO PROFISSIONAL EM GOVERNANÇA E
DESENVOLVIMENTO**

**A TRÍADE DO MODELO DE GOVERNANÇA DO CONSELHO DE
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL NO GOVERNO TEMER
(2016 – 2018): Recursos, processos e habilidades utilizados pela equipe de apoio técnico**

ADRIANA DA SILVA PEREIRA

BRASÍLIA - DF

2020

ADRIANA DA SILVA PEREIRA

**A TRÍADE DO MODELO DE GOVERNANÇA DO CONSELHO DE
DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL NO GOVERNO TEMER
(2016 – 2018): Recursos, processos e habilidades utilizados pela equipe de apoio técnico**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento da Escola Nacional de Administração Pública - Enap como requisito para obtenção do título de Mestre em Governança e Desenvolvimento.

Orientador: Prof. Dr. Clóvis Henrique Leite de Souza

BRASÍLIA - DF

2020

Ficha catalográfica elaborada pela equipe da Biblioteca
Graciliano Ramos da Enap

- P4361t Pereira, Adriana da Silva
A tríade do modelo de governança do Conselho de
Desenvolvimento Econômico e Social no governo Temer –
(2016-2018): recursos, processos e habilidades utilizados
pela equipe de apoio técnico / Adriana da Silva Pereira. --
Brasília, 2020.
122 f. : il.
- Dissertação (Mestrado -- Programa de Mestrado
Profissional em Governança e Desenvolvimento) -- Escola
Nacional de Administração Pública, 2020.
- Orientação: Prof. Dr. Clóvis Henrique Leite de Souza.
1. Democracia Participativa. 2. Participação Social. 3.
Governança. 4. Conselho de Desenvolvimento Econômico e
Social. I. Souza, Clóvis Henrique Leite de, orient. II. Título.

CDU 321.7

Bibliotecária: Elda Campos Bezerra – CRB1/1425

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar gostaria de agradecer aos colegas da extinta Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, a Sedes, pela experiência enriquecedora que foram os dois anos de convívio e pela contribuição incalculável para a conclusão deste trabalho.

Agradeço ao meu orientador Clóvis Henrique Leite de Souza que, com seu sorriso e bom humor constante, ofereceu valiosas orientações que tornaram esta dissertação mais objetiva e organizada.

Obrigada aos professores do mestrado pela oportunidade de adquirir novos conhecimentos e pela disposição ao debate franco e construtivo.

Agradeço especialmente aos oito entrevistados que se dispuseram a compartilhar sua experiência e visão do trabalho desenvolvido junto ao CDES.

Por fim, gostaria de agradecer ao meu marido pela compreensão e companheirismo durante esta jornada.

LISTA DE SIGLAS E ABREVIATURAS

ANC	Agenda Nacional para um Novo Ciclo de Desenvolvimento
AND	Agenda Nacional de Desenvolvimento
CDES	Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
CNAS	Conselho Nacional de Assistência Social
CNDI	Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial
Consea	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
CT	Comissão de Trabalho
EED	Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento
EPPGG	Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental
Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica
GT	Grupo de Trabalho
ONG	Organização Não Governamental
IP	Instituição Participativa
Ipea	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IVA	Imposto sobre Valor Acrescentado
PIB	Produto Interno Bruto
SAE	Secretaria de Assuntos Estratégicos
Sedes	Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social
SRI	Secretaria de Relações Institucionais

RESUMO

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), criado em 2003 como órgão de assessoramento direto ao presidente da República, foi visto inicialmente como uma inovação social em razão do modelo de concertação adotado e da participação de diferentes segmentos da sociedade. O Conselho possuía uma estrutura de apoio, a Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, que foi extinta juntamente com o CDES em 2019. As estruturas de apoio proporcionam as condições necessárias, tanto operacionais quanto técnicas, para que uma instituição participativa funcione. No entanto, são raros os estudos que abordam a visão dos bastidores do processo deliberativo e da atuação das equipes de apoio. Nessa direção, esta pesquisa buscou estudar a atuação da equipe de apoio técnico do CDES por meio da análise do modelo de governança adotado no período de 2016 a 2018, utilizando uma abordagem teórica que combinou os estudos sobre efetividade das instituições participativas e governança. A partir do referencial teórico, com o apoio da pesquisa documental e de entrevistas, foi possível desenhar o modelo de governança do CDES que teve como base a tríade recursos, processos e habilidades. Para cada componente dessa tríade foram identificados os elementos utilizados pela equipe de apoio técnico que facilitaram o funcionamento do CDES no período de 2016 a 2018.

Palavras-chave: CDES, Sedes, equipe de apoio técnico, recursos, processos, habilidades.

ABSTRACT

The Council for Economic and Social Development (CDES), created in 2003 as a direct advisory body to the president of the Republic, was initially seen as a social innovation due to the concertation model adopted and the participation of different segments of society. The Council had a support structure, the Secretariat of the Council for Economic and Social Development, which was extinct with the CDES in 2019. Support structures provide the necessary conditions, operational and technical, for a participatory institution to function. However, studies that address the behind-the-scenes view of the deliberative process and the performance of support teams are rare. In this direction, this research aimed to study the performance of the CDES technical support team by analyzing the governance model adopted from 2016 to 2018, using a theoretical approach that combined studies on the effectiveness of participatory institutions and governance. From the theory, support by documental research and interviews it was possible to design the CDES governance model based on the triad of resources, processes and skills. For each component of this triad, the elements used by the technical support team that facilitated the operation of the CDES from 2016 to 2018 were identified.

Keywords: CDES, Sedes, technical support team, resources, processes, skills.

LISTA DE INFOGRÁFICOS

Infográfico 1: Metodologia.....	14
Infográfico 2: Modelo Analítico.....	38
Infográfico 3: Estrutura Institucional do CDES no governo Temer.....	48
Infográfico 4: Dinâmica das reuniões dos grupos de trabalho.....	55
Infográfico 5: Dinâmica das reuniões plenárias.....	58
Infográfico 6: Composição do CDES.....	78
Infográfico 7: Mapa Mental do modelo de governança do CDES (2016-2018).....	96

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	10
1.1	METODOLOGIA	14
2	REFERENCIAL TEÓRICO	17
2.1	A DEMOCRACIA DELIBERATIVA E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL	17
2.2	PROCESSO DELIBERATIVO E DELIBERAÇÃO	20
2.3	A AMPLIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DOS ESTUDOS SOBRE INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS	21
2.4	A EFETIVIDADE DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: UMA NOVA AGENDA DE ESTUDOS	24
2.4.1	Desenho institucional	27
2.4.2	Equipe de apoio técnico	28
2.5	GOVERNANÇA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL	31
2.6	MODELO ANALÍTICO	36
3	O CDES E A SEDES NO GOVERNO TEMER.....	39
3.1	GOVERNO TEMER: CONTEXTO HISTÓRICO-POLÍTICO	39
3.2	A SITUAÇÃO DOS CONSELHOS NO GOVERNO TEMER	41
3.3	A TRAJETÓRIA DO CDES	43
3.3.1	Estrutura Institucional do CDES	48
3.3.2	Composição da representação	49
3.3.3	Definição da Agenda	52
3.3.4	Processo Deliberativo do CDES.....	53
3.4	A ATUAÇÃO DA EQUIPE DE APOIO TÉCNICO - SEDES	61
3.4.1	Estrutura Institucional	61
3.4.2	Articulação e acompanhamento das recomendações	63
3.4.3	O papel da Sedes na busca por resultados.....	65
4	RECURSOS, PROCESSOS E HABILIDADES: A TRIÁDE DO MODELO DE GOVERNANÇA DO CDES	67
4.1	RECURSOS	67
4.1.1	Apoio Político.....	67
4.1.2	Posição Hierárquica da Sedes	69
4.2	PROCESSOS.....	71

4.2.1	Definição da agenda	71
4.2.2	Composição do Conselho	74
4.2.3	Metodologia de Trabalho	79
4.2.3.1	Reuniões dos Grupos de Trabalho.....	80
4.2.3.2	Reuniões Plenárias	84
4.3	HABILIDADES	87
4.3.1	Liderança	88
4.3.2	Habilidades Sociais	90
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	96

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	102
---	------------

ANEXO A - RECOMENDAÇÕES, DETERMINAÇÕES

PRESIDENCIAIS E ENTREGAS	114
---------------------------------------	------------

ANEXO B – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA.....	122
---	------------

ANEXO C – MODELO DE TERMO DE CONSENTIMENTO	123
---	------------

1 INTRODUÇÃO

O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), criado pela Lei n.º 10.683, de 10 de maio de 2003, com o objetivo de assessorar o presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas voltadas ao desenvolvimento, tinha como norte o diálogo e a concertação em torno de temas estratégicos para a promoção do desenvolvimento econômico e social do país.

O CDES se diferenciava dos demais conselhos setoriais de políticas públicas por não estar vinculado a uma determinada política setorial e por sua composição não seguir a lógica de representação atrelada a instituições ou segmentos. A participação da sociedade civil no CDES se dava por meio de convite pessoal do presidente da República a uma personalidade de liderança ou representatividade, o que tornava sua composição bastante diversa.

A trajetória do CDES, em seus 15 anos de existência, foi marcada por uma série de mudanças institucionais e políticas, tendo sido visto, inicialmente, como uma inovação social em razão do modelo de concertação adotado e da participação de diferentes segmentos da sociedade. Passou por momentos de produção profícua e de paralisação, de relevância institucional, de esvaziamento político e de retorno ao centro do poder como um canal privilegiado de interlocução da sociedade com o governo em 2016, até sua extinção em 1º de janeiro de 2019.

Desde sua criação, o CDES contava com uma estrutura de apoio operacional e técnico, a Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, conhecida como Sedes. Esta estrutura também passou por diversas alterações ao longo de sua trajetória, acompanhando as flutuações de empoderamento e esvaziamento do CDES, sendo extinta juntamente com o Conselho em 2019.

As pesquisas sobre conselhos deram maior visibilidade aos colegiados, suas características e processo deliberativo, negligenciado o papel da estrutura de apoio técnico. Para Avelino, Alencar e Costa (2017), além dos conselheiros, há outras pessoas e estruturas integradas aos colegiados que constituem uma estrutura burocrática dedicada a prover as condições necessárias para o funcionamento dos conselhos, mas que não está organizada da mesma forma que o colegiado mais visível. Os autores ressaltam que, por ser parte da administração pública, a estrutura de apoio está subordinada à hierarquia governamental e seus membros são agentes públicos. Esta estrutura governamental, a que os autores se referem, conhecida como Secretaria-Executiva, geralmente possui vínculo hierárquico com uma

determinada área governamental e os agentes públicos que a integram podem ser efetivos ou não.

Entre as atribuições relacionadas a essa estrutura de apoio, em geral, estão a de garantir recursos materiais, humanos e financeiros, inclusive com despesas de locomoção de conselheiros, representantes do governo ou da sociedade civil, para permitir o exercício de suas atribuições e o pleno funcionamento do colegiado. No entanto, as funções das equipes de apoio não se limitam à organização e à logística das reuniões, englobando também o levantamento de dados e subsídios técnicos que irão auxiliar e podem até fundamentar as decisões dos conselhos.

A partir da noção de que é essa estrutura administrativa que torna possível o funcionamento de um colegiado, o foco desta pesquisa recai sobre a atuação da equipe de apoio do CDES e não do próprio Conselho. É fato que a discussão de temas relacionados ao desenvolvimento e a elaboração de recomendações apresentadas ao presidente da República são competências dos conselheiros. No entanto, para que as deliberações ocorram e, no caso específico do CDES, ações sejam adotadas pelas áreas governamentais para que as recomendações produzidas possam ser efetivadas, há um trabalho de bastidor não perceptível tanto na organização das discussões do CDES, o apoio operacional, como na preparação de subsídios e na articulação com as demais áreas do governo, o apoio técnico. Cabe aqui distinguir o apoio técnico, foco desta pesquisa, do operacional. Como citado, para que os conselhos funcionem é necessário um suporte logístico, de organização de espaços e da presença dos conselheiros, o que entendemos como apoio operacional. No entanto, há outro apoio que está mais relacionado ao processo de deliberação, ou seja, como a equipe irá apoiar as deliberações do conselho. Este último, aqui entendido como apoio técnico, pode se dar tanto em termos de preparação prévia de subsídios como na definição e condução da metodologia de trabalho, bem como, no caso do CDES, na articulação e no acompanhamento da efetivação das recomendações dos conselheiros.

Nesse sentido, o objetivo desta pesquisa é analisar, a partir da visão da Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, os elementos de governança adotados no período de atuação do CDES no governo Temer, de 2016 a 2018, quando o Conselho passou por uma reestruturação que alterou sua própria dinâmica de funcionamento. A Sedes propôs, e o presidente da República aprovou, uma série de mudanças no CDES que abrangeram desde sua composição - que passa a ter participação exclusiva da sociedade civil - até a metodologia do processo de deliberação. Os registros oficiais conclamam que essas alterações proporcionaram os resultados obtidos pelo CDES e anunciados na última reunião plenária em 28 de novembro de 2018 (BRASIL, 2018a e 2018c). Naquela ocasião, ao destacar a capacidade

do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social de gerar resultados, o ministro-chefe da Casa Civil apresentou um balanço do trabalho do Conselho nos dois anos de governo Temer: as 39 recomendações produzidas pelo CDES deram origem a 65 ações de governo, das quais 49, ou 76%, foram implementadas (BRASIL, 2018c). Essas ações se relacionam a uma ampla variedade de assuntos e são resultado do esforço de diversos órgãos e entidades, como a criação do Conselho Nacional para a Desburocratização, o envio do PL nº 9163/2017 que estabelece a Política de Governança ao Congresso Nacional, a edição do Decreto nº 9.094/2017 (Decreto de Boa Fé) para simplificar o atendimento aos usuários dos serviços públicos, o lançamento do Portal Único do Comércio Exterior e do Programa Inovação Educação Conectada¹, entre outros.

Cabe esclarecer que, ainda que apresentadas como resultados das recomendações do CDES no governo Temer, essas ações refletem o esforço das áreas setoriais responsáveis pela formulação e implementação de diversas políticas públicas. No entanto, o trabalho do CDES contribuiu para colocar essas políticas em evidência, influenciando a composição da agenda governamental.

O enquadramento teórico desta pesquisa parte da combinação da análise do modelo de governança do CDES, no período selecionado, com a efetividade das instituições participativas. Espera-se que essa combinação possa dar um tratamento mais adequado a um fenômeno complexo, pois os trabalhos sobre a efetividade vêm negligenciando a importância das equipes de apoio técnico, isto é, dos agentes públicos que viabilizam o funcionamento dos conselhos. Ao mesmo tempo, estudar o modelo de governança permite verificar, no caso concreto, como se estrutura o arranjo institucional que deu sustentação ao alcance dos resultados.

As pesquisas sobre efetividade apontam para alguns fatores internos e externos que influenciam o resultado das instituições participativas, como o desenho institucional, o apoio de partidos políticos e/ou as coalizões de governos, a capacidade administrativa e financeira do governo, o papel dos atores do governo no apoio e/ou desenvolvimento institucional e o contexto associativo (FUNG; WRIGHT, 2003; FARIA; RIBEIRO, 2011; AVRITZER; NAVARRO, 2003; AVRITZER, 2008; FARIA, 2005; CUNHA, 2009). No entanto, pouca atenção se deu à atuação ou papel desempenhado pelo órgão governamental que assessora as instituições participativas. Além da dificuldade de mensuração dos efeitos da participação, não são conhecidas pesquisas que buscaram explicitar a atuação das equipes de apoio técnico e seus possíveis efeitos, diretos ou indiretos, no desempenho das instituições participativas.

¹ A lista completa está disponível no Anexo A.

Adicionalmente, do ponto de vista da governança, é preciso considerar que as instituições participativas estão inseridas em um determinado ambiente institucional, imersas em uma complexa rede de relações e de arranjos. Abordar a questão da governança permite abrir espaço para a análise dos arranjos que articulam atores, interesses e recursos (CAPANO; HOWLETT; RAMESH, 2015; PIRES; LOTTA; OLIVEIRA, 2018).

Considerando que o estudo de caso proposto irá analisar o modelo de governança implementado pela Sedes, que deu sustentação ao processo deliberativo² do CDES, no período estudado, o problema de pesquisa pode ser expresso por meio da seguinte pergunta:

Quais recursos, processos e habilidades podem ser utilizados pela equipe de apoio técnico para facilitar o funcionamento de uma instituição participativa?

A presente pesquisa se justifica pela possibilidade de ampliar a compreensão sobre a influência da equipe de apoio técnico no funcionamento das instituições participativas e, conseqüentemente, sobre a efetividade do processo decisório. É fundamental e eticamente necessário deixar claro que a ideia desta pesquisa nasceu quando a pesquisadora³ fazia parte da equipe da Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Com a extinção do CDES e da Sedes, em 1º de janeiro de 2019, a pesquisadora deixou o órgão governamental de apoio.

O interesse no objeto desta pesquisa decorre do fato de que, ainda que seja possível encontrar vários estudos sobre o CDES, não foram localizados trabalhos acadêmicos específicos sobre o Conselho no governo Temer, com exceção da dissertação de Bruno Garcia (2019), que, todavia, teve como prazo final de análise o mês de março de 2018, antes do fim do mandato presidencial. Além disso, são escassos, ou até mesmo raros, os estudos que têm como foco as equipes que dão apoio ao funcionamento das instituições participativas. Existe uma lacuna analítica sobre como atuam as equipes de apoio e como estão estruturados os arranjos de governança que dão suporte ao trabalho dessas equipes e, por consequência, aos conselhos.

Dessa forma, incluindo esta introdução e as considerações finais, esta dissertação está dividida em cinco capítulos. No próximo capítulo são desenvolvidos os referenciais teóricos, abordando, principalmente, os conceitos relativos à participação social, à efetividade das instituições participativas e à governança, proporcionando a fundamentação teórica necessária

² A partir do referencial teórico desta pesquisa, entendemos por processo deliberativo o processo que reúne diferentes atores em um espaço público institucionalizado no qual os indivíduos são informados sobre determinadas questões, podem apresentar suas opiniões, debater e até rever suas posturas diante das demais argumentações, na busca por um entendimento em comum. Nesta pesquisa, o processo deliberativo inclui a construção das recomendações e das determinações presidenciais.

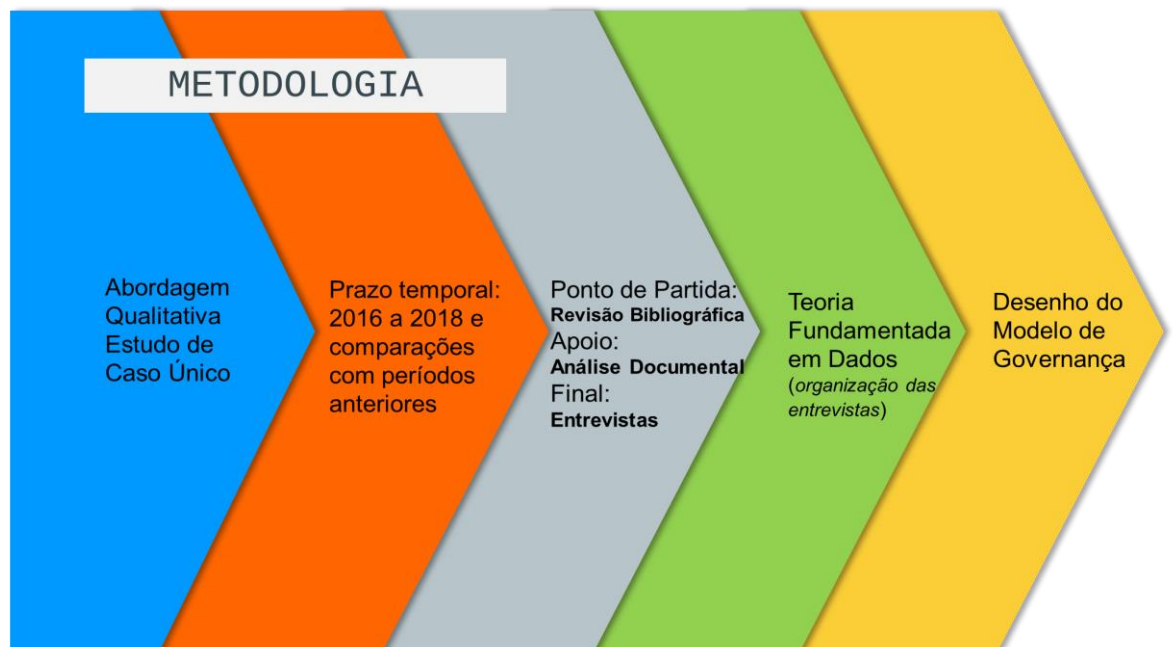
³ A pesquisadora, servidora pública, esteve lotada na Sedes no período de abril de 2017 a dezembro de 2018.

para a análise pretendida. O terceiro capítulo se inicia pela contextualização do momento histórico-político do período de 2016 a 2018, no qual estão inseridos o CDES e sua equipe de apoio técnico, a Sedes, apresentando as informações pertinentes sobre suas estruturas, atribuições e dinâmica de trabalho. Por fim, no capítulo quatro encontra-se a análise do estudo de caso baseada no exame dos componentes e dos elementos que, tendo por base o referencial teórico adotado, foram identificados por meio de análise documental e de entrevistas. As considerações finais retomam os aspectos principais abordados e buscam responder a pergunta que direcionou esta pesquisa.

1.1 METODOLOGIA

Para responder a pergunta de pesquisa optou-se por adotar um plano metodológico que utilizasse instrumentos diversos para a sistematização do conteúdo e seu desenvolvimento, como pode ser didaticamente visualizado no infográfico 1:

Infográfico 1: Metodologia



Fonte: Elaboração própria.

Para explorar o fenômeno de interesse decidiu-se por utilizar uma abordagem qualitativa, por meio de um estudo de caso único de uma instituição participativa selecionada.

A realização de um estudo de caso permite analisar um fenômeno em seu contexto de forma ampla e valer-se de várias fontes de dados (YIN, 2001). Tem caráter descritivo, uma vez que além de investigar um tema pouco explorado pela literatura foi realizada uma descrição detalhada do objeto do estudo de caso.

O prazo temporal desta pesquisa abrange o período de julho de 2016 a dezembro de 2018, quando as alterações no CDES foram desenhadas e implementadas. O prazo da pesquisa compreende o período de exercício do governo Temer, finalizando na extinção do CDES, em 1º de janeiro de 2019, com a posse do novo governo eleito. No entanto, comparações pontuais com o período inicial de criação e consolidação do CDES, nos anos 2003 a 2010, além de alguns dados do período de 2011 a 2015, são necessárias para viabilizar a análise pretendida.

Para a coleta de dados foram utilizados os métodos de revisão bibliográfica, análise documental e entrevistas semiestruturadas.

Como ponto de partida, a revisão da literatura apresenta, sinteticamente, os estudos sobre a teoria da democracia deliberativa e participação social para buscar os fundamentos presentes no processo deliberativo. A partir daí a pesquisa adentra o campo de estudos sobre a efetividade das instituições participativas. Optou-se por adotar uma abordagem teórica que combinasse a literatura sobre a efetividade com o tema da governança, uma vez que a análise dos arranjos institucionais permite estudar as contribuições do desenho e da articulação governamental para o alcance dos resultados. Aqui se adota o conceito de arranjos institucionais como o “conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (PIRES; GOMIDE, 2014, p. 13). Portanto, os arranjos definem a forma como os indivíduos ou instituições agem, as regras formais e informais aplicadas na articulação dos diversos atores e seus interesses.

A partir das concepções teóricas buscou-se apoio na análise documental, tendo sido realizada a leitura das atas de reuniões plenárias desde a criação do CDES em 2003 até sua última reunião em 2018, totalizando 46 atas e dois relatórios de reuniões do pleno. No período delimitado para a pesquisa foram constituídos 13 grupos de trabalho que produziram 3 recomendações cada, perfazendo um total de 39 recomendações. Além das atas das reuniões plenárias e das recomendações dos grupos de trabalho, foram consultados os relatórios de atividades anuais de 2003 a 2018, as publicações oficiais de comemoração de 10 e de 15 anos do CDES, bem como outras publicações oficiais e registros no sítio institucional do CDES que permitiram ter uma visão da evolução do Conselho, desde sua criação até a reestruturação no governo Temer.

Para a obtenção de dados empíricos foram realizadas entrevistas com ex-membros da equipe de apoio técnico, por meio de um roteiro semiestruturado disponível no Anexo II. Os oito (8) entrevistados foram selecionados tendo em vista sua participação, à época, na proposição de reestruturação do CDES e por sua atuação na interação com os conselheiros, na articulação com os ministérios e demais áreas da Casa Civil. Optou-se por não incluir conselheiros como entrevistados pelo fato de se buscar aprofundar a visão dos bastidores do processo deliberativo, da atuação da equipe de apoio técnico que provê as condições para o funcionamento das instituições participativas. As informações oriundas das entrevistas foram essenciais para a análise do modelo de governança proposto, pois coube à equipe da Sedes propor e estruturar a nova dinâmica de funcionamento do Conselho, além de conduzir o processo deliberativo, articular com as demais áreas governamentais, acompanhar e apurar o resultado das recomendações elaboradas pelos conselheiros.

As entrevistas foram agendadas com base na disponibilidade dos participantes e ocorreram entre 10 de julho e 04 de novembro de 2019 e apenas uma delas não foi presencial, sendo utilizado o aplicativo *skype*. Foi solicitado aos entrevistados que assinassem Termo de Consentimento, conforme modelo constante do Anexo III, exceto para o entrevistado por *skype*. As conversas foram gravadas, entretanto os entrevistados não serão identificados para garantir o anonimato e assim possibilitar maior liberdade de fala.

Para a organização e análise das entrevistas foi utilizada a Teoria Fundamentada em Dados (*Grounded Theory*), que consiste em um método sistemático de se estudar a riqueza e a diversidade da experiência do ser humano e, ao mesmo tempo, gerar uma teoria capaz de compreender o comportamento dos indivíduos, permitindo ao pesquisador descrever processos que podem explicar fenômenos complexos (CASSIANE; ALMEIDA, 1999). Seguindo as orientações das autoras, os dados obtidos nas entrevistas foram examinados, codificados e categorizados, facilitando os registros e a utilização das informações obtidas.

Por fim, as informações obtidas por meio da análise documental e das entrevistas semiestruturadas foram conectadas ao referencial teórico por meio da construção de um modelo de governança do CDES no período de 2016 a 2018.

Tendo em vista que o foco deste trabalho é a construção de um modelo de governança, não faz parte do escopo desta pesquisa a avaliação do desempenho do CDES, a adequação de suas recomendações ou das ações tomadas pelo governo para atendê-las. A pesquisa se limita a explorar os elementos que estavam disponíveis e foram utilizados pela Sedes para estruturar um modelo de governança que permitiu que o CDES funcionasse e produzisse os resultados apresentados na sua última reunião plenária em 2018.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

Para identificar os componentes que formam o modelo de governança do CDES no período pesquisado, optou-se por uma abordagem teórica que combina a literatura sobre participação social, efetividade das instituições participativas e governança.

As ideias trazidas pela democracia deliberativa e participação social demonstram que é possível construir decisões coletivas por meio de debates na esfera pública. Os avanços nas práticas participativas no Brasil impulsionaram os estudos sobre instituições participativas e enriqueceram o conhecimento sobre os processos de deliberação, adentrando o campo da efetividade da participação social. A agenda da efetividade buscou mostrar a relevância da deliberação na esfera pública e seus possíveis efeitos nas políticas (AVRITZER, 2011).

A fim de oferecer novos elementos para o debate sobre participação social, deliberação e efeitos nas políticas públicas, buscou-se articular também alguns fundamentos da literatura que trata da governança, além de direcionar especial atenção para o papel desempenhado pela equipe de apoio técnico.

Nesse contexto, o referencial teórico a seguir apresentado tem por objetivo desenvolver os subsídios necessários para a análise do estudo de caso.

2.1 A DEMOCRACIA DELIBERATIVA E A PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A ideia da democracia deliberativa foi influenciada pela produção teórica de Habermas, que vê o procedimento democrático como aquele que não se baseia em direitos universais ou em uma substância ética, mas nas regras do discurso e formas de argumentação, orientado para a busca do entendimento (FLEURY, 2005).

Essa corrente surge como crítica à ideia da democracia como simples método para a agregação de preferências individuais já dadas (MIGUEL, 2005). Para Miguel (2005), na visão de teóricos deliberativos, as preferências são construídas e reconstruídas por meio das interações na esfera pública, na qual todos devem ter condições de participar em igualdade, apresentando argumentos racionais e buscando o consenso.

A característica central do modelo da democracia deliberativa repousa no processo dialógico enquanto processo de real interação argumentativa no qual os participantes oferecem razões, em defesa ou em contradição, à determinada opinião, posição ou proposta, em que a

expectativa é que os conflitos de interesse possam ser resolvidos racionalmente mediante o reconhecimento do melhor argumento (VIEIRA; SILVA, 2013).

Por conseguinte, a teoria da democracia deliberativa pressupõe que as decisões coletivas são possíveis e até necessárias para dar legitimidade aos governos democráticos (FARIA, 2000). Para a autora, o processo de decisão política pode ser sustentado por meio da deliberação dos indivíduos em fóruns amplos de debate e negociação sem abrir mão de procedimentos como eleições periódicas e divisão de poderes.

A partir da complexificação da sociedade, das dificuldades trazidas pelo pluralismo e o surgimento de novos arranjos sociais, alguns teóricos passaram a defender que a democracia só poderia ser entendida como um conjunto mínimo de regras e procedimentos (ALCÂNTARA, 2018). Alcântara assinala que o desafio passa a ser alcançar um procedimento qualificado que possa ser legitimado pela dinâmica discursiva da sociedade que conseguisse dar conta da complexidade social sem excluir a necessidade de articulação de ideais de cidadania e autonomia.

Nesse sentido, o discurso argumentativo se conecta ao procedimentalismo e à participação visando não só a busca de soluções para problemas públicos, mas inclui o debate sobre as regras de participação, deliberação e distribuição (CUNHA, 2009). Para a autora, é preciso articular a participação de atores sociais nos processos de tomada de decisão que venham a incluir novos temas até então ignorados pelo sistema político.

Pateman (1992) descreve a participação social como uma forma de intervenção dos cidadãos nos processos decisórios, além de seu potencial efeito de aprendizagem. Para a autora, a participação se dá a partir da influência dos cidadãos na tomada de decisão pelo Estado. Arruda e Teixeira (2016) destacam que Dagnino (2004) se alinha ao entendimento de Pateman ao tratar a participação como a partilha de poder entre o Estado e a sociedade por meio do exercício da deliberação nos espaços públicos. Para Santos e Gugliano (2015), a participação permite a inclusão da sociedade nos processos decisórios, pois os atores sociais são capazes de propor soluções para demandas e problemas locais, influenciando a gestão pública.

As experiências democráticas participativas podem se concretizar por meio de instituições que se caracterizam como espaços de diálogo, debate e de tomada de decisões coletivas. Nesse sentido, Avritzer (2000) destaca que Habermas enfrentou a questão da institucionalização da deliberação por meio da formação de uma esfera de argumentação, surgindo assim o conceito de esfera pública. Segundo Habermas:

A esfera pública pode ser descrita como uma rede adequada para a comunicação de conteúdos, tomadas de posição e opiniões; nela os fluxos comunicacionais são filtrados e sintetizados, a ponto de se condensarem em opiniões públicas enfeixadas em temas (HABERMAS, 2003, p.92).

Dessa forma, a esfera pública pode ser vista como um espaço para exposição de ideias que são colocadas em debate, sujeitas à argumentação, defesas e críticas, buscando, a partir de argumentos, gerar um consenso. Segundo Pinto (2016), com a institucionalização da deliberação pública criam-se mecanismos de instrumentalização e funcionamento das esferas públicas que serão pautados na igualdade de participação dos indivíduos, na formação de opiniões e vontades.

A institucionalização da participação traz consigo enorme expectativa por parte dos atores e grupos sociais antes excluídos do debate e do processo decisório das políticas públicas (SANTOS, 2018). Entretanto, não basta institucionalizar espaços e canais de participação para garantir que a sociedade irá ter poder de influenciar as decisões tomadas pelo Estado, pois esses ambientes também estão propícios à arbitrariedade, à instabilidade e à manipulação ou ao reforço das desigualdades (SANTOS, 2018). Para Fleury (2005), a participação social deriva de uma concepção de cidadania ativa e, portanto, se desenvolve em esferas marcadas também por relações de conflito que podem comportar manipulação.

Os atores que participam dos processos deliberativos podem ter objetivos diversos, como a autopromoção, a realização da cidadania, a implementação de regras democráticas, o controle do poder burocrático, a negociação ou até a mudança progressiva de cultura política (FLEURY, 2005). Ainda assim, a institucionalização de canais de participação abre uma gama de possibilidades de exercício da cidadania, como a participação em conselhos gestores de políticas públicas, fóruns, conferências, orçamentos participativos, entre outros.

A participação se transformou em uma feição institucional do Estado e se tornou parte da linguagem jurídica, atingindo patamares de institucionalização ímpares não apenas na história do país, mas em comparação com outras democracias (GURZA LAVALLE, 2011). Para Avritzer (2008) e Pires e Vaz (2014), o Estado, no desempenho de suas funções e atividades, estabelece diversas e variadas formas de interação com cidadãos, empresas e atores sociais organizados e não organizados e que, em regimes democráticos, é esperado que tal diálogo seja ampliado, incidindo sobre os processos decisórios relativos ao desenho de políticas e ao seu controle.

A participação social, portanto, aproxima as decisões tomadas pelos governantes dos cidadãos, abrindo espaços e canais de interlocução aos atores da sociedade, além de possibilitar

o compartilhamento do processo decisório. As dinâmicas de participação fortalecem a democracia ao incluir novos sujeitos na esfera pública que passam a ter o potencial de influenciar as políticas públicas.

Para efeitos desta pesquisa, tendo como norte o referencial apresentado, entendemos por participação social a inclusão dos cidadãos nos processos deliberativos da esfera pública por meio de discussões e deliberações que possam a vir influenciar a formulação e a execução das políticas públicas.

O referencial teórico relativo à democracia deliberativa e participação social irá auxiliar na construção de conceitos aplicáveis ao processo decisório e deliberação, fundamentais para a análise do objeto desta pesquisa. Pode-se afirmar, desde já, que o processo deliberativo compreende a inclusão de diferentes atores, o diálogo, a argumentação e a busca pelo consenso.

2.2 PROCESSO DELIBERATIVO E DELIBERAÇÃO

Para Habermas, a deliberação pode ser definida como um “ato intersubjetivo de comunicação e argumentação cujo objetivo é alcançar um consenso sobre a solução para determinado problema social” (HABERMAS, 1997, p. 305). Marques (2009) esclarece que a deliberação não se restringe a uma troca de argumentos racionais ou a um único momento de discussão em que decisões são tomadas. A autora amplia a compreensão de deliberação para um processo social de comunicação através do qual os indivíduos têm a oportunidade de atuarem como interlocutores, apresentando seus pontos de vista e perspectivas diante dos outros, interpelando-os e demandando-lhes a validação de seus argumentos após uma discussão baseada no respeito recíproco.

Santos (2012) ressalta que a deliberação se dá em razão da necessidade de os atores construir uma solução para um determinado problema. A participação no processo deliberativo em espaços públicos possibilita que um conjunto de diferentes atores sociais possa tematizar e construir coletivamente soluções para os problemas enfrentados pela sociedade (SANTOS, 2012).

A institucionalização da deliberação deve incluir regras e princípios definidores da natureza do vínculo e da dinâmica das trocas argumentativas, pois a natureza das trocas que constituem uma esfera pública é conflitiva e o dissenso não é sinônimo de desconhecimento ou desconsideração do outro, mas revela que, considerando o ponto de vista do outro e até não

concordando com ele, os interlocutores se dispõem a dar continuidade ao diálogo (MARQUES, 2009).

A prática deliberativa pode ser vista, então, como indutora não só de mais oportunidades para os cidadãos tomarem parte da deliberação, mas também do desenvolvimento da cidadania, da argumentação racional e do respeito à divergência, incentivando-os a considerarem questões políticas de maneira mais pública (FARIA, 2010). Por outro lado, segundo a autora, a complexidade de determinados assuntos se configura como um limite à participação mais ampla, pois os cidadãos tendem a participar apenas daqueles assuntos que os interessam.

Ainda que a deliberação possa ser vista como uma forma de ampliar o debate democrático, não é isenta de críticas. Mendonça (2013) argumenta que a deliberação, sob a alegação de promoção da participação, acaba por legitimar práticas e procedimentos que, na verdade, contribuem para a manutenção do *status quo*. Outra crítica levantada pelo autor diz respeito à ênfase excessiva no consenso e nos espaços de partilha de poder que podem vir a sobrepujar outras formas de ação política; e, ainda, que a necessidade de acordos entre posições inconciliáveis faz com que a política volte a ser concebida como luta de interesses divergentes.

Nesse contexto, ainda que a literatura trate, muitas vezes, processos deliberativos e deliberação como sinônimos, para esta pesquisa essas nomenclaturas são utilizadas de forma distinta. A partir do referencial teórico apresentado, entendemos processo deliberativo como o processo que reúne diferentes atores em um espaço público institucionalizado, no qual esses indivíduos são informados sobre determinadas questões acerca das quais poderão apresentar suas opiniões, debater e até rever suas posturas diante das demais argumentações, na busca pelo consenso ou, pelo menos, para se chegar a um entendimento comum. Como deliberação consideramos o resultado do processo deliberativo, ou seja, o entendimento final alcançado conjuntamente que tem por objetivo influenciar uma ação ou política pública.

2.3 A AMPLIAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL E DOS ESTUDOS SOBRE INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS

No Brasil, a Constituição Federal de 1988 inovou ao prever mecanismos de participação social que permitem aos cidadãos atuar nos processos decisórios e a se envolver na formulação e no controle das políticas públicas. Em seu artigo 14, a Constituição Federal de 1988 dispõe sobre três mecanismos de participação direta, posteriormente regulamentados pela Lei n. 9.709/1998: plebiscito, referendo e iniciativa popular. Além dos mecanismos de participação

direta, segundo Avritzer (2009), a Constituição de 1988 materializou uma série de direitos, dentre eles a participação na definição de políticas públicas e o controle público sobre as ações do Estado nos diferentes níveis de governo. O autor afirma que com a Constituição de 1988 iniciou-se a formação de uma vasta institucionalidade participativa que inclui conselhos, orçamentos participativos e planos diretores municipais, entre outros. Além dessas instâncias, houve um crescente incremento de outras formas de interação entre Estado e sociedade, como ouvidorias, consultas públicas, audiências públicas e outros formatos como grupos de trabalho, comitês, mesas de diálogo e negociação, que demonstraram a permeabilidade da ação governamental à influência dos cidadãos e organizações da sociedade civil (PIRES, 2014).

Avritzer (2009) explica que os conselhos surgiram na primeira metade da década de 1990 a partir da regulamentação dos artigos da Constituição sobre a gestão participativa nas políticas públicas. O autor comenta que a regulamentação dos artigos da área de saúde e assistência social levou a uma primeira onda de expansão dos conselhos, principalmente nas grandes capitais. Já na década seguinte a expansão dos conselhos foi observada nas cidades de porte médio (AVRITZER, 2009). Pires (2014) sublinha que a década de 2000 marcou a ascendência de mecanismos de participação social ao nível federal e que a partir de 2003, principalmente, houve um esforço sistemático de incorporação de formas de interação com a sociedade civil em diferentes áreas de atuação do governo.

De acordo com Almeida e Tatagiba (2012), os conselhos gestores são espaços nos quais se fomenta um importante aprendizado de convivência democrática, tanto para a sociedade quanto para o Estado. Ao mesmo tempo em que se exige do Estado que dê publicidade de seus atos e preste contas de suas ações, da sociedade civil é exigido que se qualifique para a participação, que amplie seu conhecimento dos processos que envolvem a gestão pública, possibilitando a construção de novos referenciais que possam equilibrar a defesa dos interesses privados e corporativos com o reconhecimento do caráter coletivo dos direitos (ALMEIDA; TATAGIBA, 2012). Avritzer (2009) aponta que diversos estudos, nas mais diferentes áreas do conhecimento, têm sido conduzidos no intuito de melhor compreender a dinâmica de funcionamento e os resultados produzidos pelos conselhos, tendo como referência diferentes abordagens teóricas e estratégias metodológicas. A partir dos anos 2000, elementos da democracia deliberativa passaram a auxiliar na complexificação das análises sobre os efeitos democráticos da participação (AVRITZER, 2009). O autor destaca que o avanço dos estudos sobre a participação da sociedade civil nos conselhos se deu na direção da efetividade deliberativa relacionada a um traço da política brasileira que é a incapacidade de implementar administrativamente os elementos presentes na lei. Neste caso, a literatura parte da legislação

sobre a participação nos conselhos para aferir a presença dos atores e verificar qual é a capacidade de expressão destes atores no interior das instituições. (AVRITZER, 2009).

Para Vaz (2011), inicialmente as análises sobre as instituições participativas tiveram como foco a relação entre a ampliação das possibilidades de participação política dos indivíduos e um hipotético e conseqüente aprofundamento da democracia. O autor chama esta fase de laudatória, na qual os teóricos estudaram o fenômeno pela ótica das implicações do aumento da participação política para a dinâmica democrática. Segundo o autor, na primeira grande fase de estudos os pressupostos teóricos adotados tendiam a estabelecer uma correlação entre pelo menos três variáveis específicas: a consolidação da democracia, o aprendizado democrático e a participação direta, ou seja, a participação direta levaria ao aprendizado democrático que levaria ao aprofundamento democrático.

Em seguida, os estudos procuraram identificar fatores específicos que poderiam influenciar, em alguma medida, a variação dos resultados e afetar a capacidade de influência das instituições sobre as decisões do Estado (VAZ, 2011). Isto posto, a segunda grande fase de estudos focaliza as reais dificuldades de implementação e funcionamento de políticas participativas, calcando as análises principalmente em seu caráter deliberativo pelo aumento das capacidades dos conselheiros em debater e influenciar as deliberações empreendidas no seu interior e por seus impactos no Estado e na própria vida social (VAZ, 2011). Já para Sá e Silva (2011), a literatura sobre participação pode ser dividida em três etapas: uma primeira, adotando a perspectiva laudatória, que identificava a participação como um valor em si mesmo na qual o foco recaía sobre processos participativos de institucionalização ainda incipiente; outra que se baseava na análise empírica do funcionamento de instituições mais consolidadas, que revelou desilusões como o excessivo poder de agenda do governo; a presença de linguagem excessivamente técnica nas reuniões; a colonização dos ambientes e processos deliberativos por “participantes de ofício”; e, por fim, uma terceira etapa que busca entender como e em quais condições as instituições participativas produzem resultados positivos. Para o autor, esses trabalhos enfatizam a importância de elementos como a natureza da política pública, a identidade política da instituição, os atores, as dinâmicas e os processos, bem como a autoridade formal concedida, o apoio conferido ao funcionamento das instituições pelas autoridades governamentais e a capacidade dos participantes de se engajarem no processo.

A próxima seção irá abordar especificamente a fase mais recente de estudos sobre a influência da participação social nas políticas públicas: a questão da efetividade.

2.4 A EFETIVIDADE DAS INSTITUIÇÕES PARTICIPATIVAS: UMA NOVA AGENDA DE ESTUDOS

Como visto anteriormente, houve uma profusão de diferentes formas de participação social após os anos 1990. Para conceber os diferentes formatos de participação, Avritzer (2008, p. 45) utiliza o termo instituições participativas - daqui em diante denominadas simplesmente IPs - para se referir a “formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas”. Por conseguinte, este será o conceito adotado nesta pesquisa, ainda que o foco esteja direcionado para o estudo da instituição “conselho”.

A partir da expansão e institucionalização das IPs, o campo de estudos se deslocou para uma nova agenda de pesquisa - a efetividade (GURZA LAVALLE; VOIGT; SERAFIM, 2016). A importância da efetividade, como uma nova agenda de estudos, se dá pelo fato de que IPs podem deliberar sobre elementos importantes das políticas públicas ou podem se constituir em meros órgãos legitimadores das políticas adotadas pelo governo (AVRITZER, 2009). O autor afirma que o debate sobre efetividade das IPs tem sua origem na questão dos efeitos e/ou impactos dos processos deliberativos sobre as decisões de políticas públicas.

Assim, as pesquisas sobre as IPs foram avançando até alcançar uma nova agenda que foca na efetividade. De acordo com Avritzer (2011), passou a haver uma preocupação de caráter mais teórico em relação ao tema da deliberação a partir de tentativas de identificar empiricamente elementos deliberativos em algumas instituições. Os estudiosos trouxeram uma questão relevante para o debate da efetividade através da percepção de que a participação deliberativa envolve ao menos dois momentos: primeiro a discussão e deliberação no interior das IPs, envolvendo tanto a sociedade civil quanto os atores estatais, e um segundo momento mais direcionado aos atores estatais que atuam na implementação das decisões (AVRITZER, 2011).

Estudar os efeitos das IPs sobre as políticas públicas é uma questão complexa, pois é preciso considerar as dificuldades metodológicas existentes. Um marco no estudo da agenda da efetividade é a coletânea do IPEA (2011), “Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação”, que reúne trabalhos de diferentes autores sobre a efetividade das IPs, contribuindo para endereçar a discussão sobre participação social e sistematizar diferentes fontes no sentido de avançar na construção de estratégias para avaliar a efetividade da participação.

Nesse contexto, faz-se necessário aprofundar a compreensão sobre efetividade deliberativa, bem como sobre os fatores que podem influenciar o processo de deliberação.

Da literatura acerca da teoria democrática deliberativa emergem alguns consensos, dentre eles a necessidade de se constituir fóruns deliberativos que possibilitem a operacionalização da deliberação (CUNHA, 2007). A autora acrescenta que esses fóruns se destacariam do sistema político, ainda que haja uma certa interação entre eles, pela capacidade de produzir decisões legítimas sobre políticas públicas, aproximando cidadãos dos atores estatais responsáveis pela implementação dessas ações.

Cunha (2007), ao pesquisar o êxito dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste, buscou averiguar o grau de efetividade deliberativa dos conselhos. A autora entende efetividade deliberativa como:

A capacidade efetiva das instituições terem influência, controle e decisão sobre determinada política pública, expressa na institucionalização dos procedimentos, na pluralidade da composição, na deliberação pública e inclusiva, na proposição de novos temas, na decisão sobre as ações públicas e no controle sobre essas ações. Assim, entende-se a efetividade como a composição de variáveis relacionadas à institucionalização de procedimentos e aos resultados do processo deliberativo (CUNHA, 2007, p. 9)

O conceito desenvolvido por Cunha é amplo e pode ser abordado de diversas formas, como a capacidade de inclusão de novos atores; o desenho institucional e o funcionamento da instituição; a capacidade de propor novos temas; a produção de resultados efetivos e o controle público (IPEA, 2013).

Por conseguinte, a análise do processo deliberativo possibilita conhecer a forma como a deliberação ocorre, quem participa do processo, o modo de inserção dos diversos atores, a agenda de debate, dentre outros aspectos que podem expor o conteúdo e o alcance da deliberação (ALMEIDA; CUNHA, 2011).

De acordo com o Relatório de Pesquisa do Ipea de 2013, se a efetividade for compreendida como a capacidade de alcançar determinados objetivos pré-definidos é preciso ter clareza de quais são os efeitos esperados. Em razão do tipo de instituição e do que se espera dela, a efetividade pode se dar em termos da capacidade de inclusão política de diferentes grupos sociais, da capacidade de influenciar a gestão pública e de implementar as decisões tomadas no espaço deliberativo, entre outros (IPEA, 2013).

Dessa forma, os estudos mais recentes têm procurado identificar fatores específicos que influenciariam a variação dos resultados (a qualidade de seus *outputs*) e que, portanto, afetariam a capacidade destas instituições de influenciar a tomada de decisão do Estado (VAZ, 2011). Assim sendo, o autor afirma que as pesquisas passam a analisar os fatores que poderiam afetar a eficiência das IPs, principalmente em seu caráter deliberativo.

Os autores que se debruçaram sobre a agenda da efetividade encontraram alguns fatores internos e externos que impactam o resultado das deliberações, o sucesso ou o fracasso das experiências de participação e das instituições participativas (ALMEIDA, 2009; CUNHA, 2007; FARIA; RIBEIRO, 2011). Entre as variáveis mais estudadas podemos citar o i) o desenho institucional, entendido por Fung e Wright (2003) como regras e procedimentos que condicionam a atuação dos agentes no interior da instituição e por Faria e Ribeiro (2011) como o conjunto de regras que podem impactar as dinâmicas participativas e que definem quem pode participar, quem tem direito a voz e a voto, a dinâmica de debate, a definição dos temas, entre outros; ii) o apoio de partidos políticos e/ou as coalizões de governo às deliberações produzidas nas IPs, que se relaciona à presença de atores políticos capazes de apoiar os processos participativos, considerando sua inclinação a fortalecer a participação social e o grau de importância que a participação adquire em seus projetos políticos (AVRITZER; NAVARRO, 2003; AVRITZER ; WAMPLER, 2004; AVRITZER, 2008); iii) a capacidade administrativa e financeira do governo, que corresponde à existência de recursos humanos, materiais e financeiros suficientes, sob pena de descrédito ou esvaziamento das IPs (CUNHA et al., 2011); iv) o papel dos atores do governo no apoio e/ou desenvolvimento institucional, que aborda a influência dos gestores na direção das IPs, definição da agenda, debates e decisões (CUNHA, 2009), e se refere também à importância da presença e o engajamento do gestor, como observado por Faria (2005); e, v) o contexto associativo que corresponde ao grau de coesão e de organização da sociedade, isto é, a existência de uma forte organização prévia da sociedade civil (AVRITZER, 2008).

Para analisar os bastidores das deliberações dos conselhos e as articulações para transformar estas deliberações em ações que afetam as políticas públicas é preciso aprofundar a compreensão da complexa rede de relações existentes nos espaços de interação social, investigando como se dão os arranjos institucionais que permitem que as deliberações se tornem efetivas. No entanto, ainda existem algumas lacunas que podem ser melhor exploradas, pois afetam a operacionalização das deliberações e, conseqüentemente, impactam o alcance dos resultados. A atuação das equipes de apoio técnico tem sido pouco explorada nas pesquisas, mas essas equipes desempenham um papel fundamental para que as IPs funcionem plenamente. Silva (2011) afirma que a literatura sobre IPs trata como secundária a questão dos recursos (humanos, materiais, financeiros, de conhecimento etc.) necessários tanto para a realização das atividades cotidianas como para a efetivação das decisões, sendo um elemento central para avaliar o funcionamento e os resultados produzidos pelas IPs. O autor complementa observando que a capacidade de produção de resultados por IPs dotadas de recursos expressivos (corpo

técnico qualificado; boas condições materiais – salas, equipamentos; equipe de apoio; recursos para viagens, atividades e para alocar através de suas decisões; etc.) tende a ser distinta daquelas IPs caracterizadas por não possuírem recursos suficientes para seu funcionamento.

Nesse sentido, as próximas seções irão abordar, com mais detalhe, duas dimensões importantes para a análise deste estudo de caso: o desenho institucional e a atuação das equipes de apoio técnico.

2.4.1 Desenho institucional

Fung e Wright (2003) atribuem ao desenho institucional a capacidade de gerar êxito nos processos participativos. Partindo do pressuposto de que os desenhos institucionais não são neutros, as escolhas e as variações do desenho podem influenciar a atuação dos atores, produzindo consequências para os resultados da participação (FARIA e RIBEIRO, 2011). Segundo as autoras, o desenho institucional define quem pode participar, quem tem direito a voz e a voto, como são discutidos os temas, quais temas irão para debate, os recursos à disposição dos participantes, a forma de seleção dos membros, dentre outras questões. Aqui podem ser visualizados os aspectos referentes à composição, pluralidade de atores e proporcionalidade de participação, bem como as regras do processo decisório, o que inclui a distribuição e alternância de poder em relação às normas de funcionamento, definição da pauta e tomada de decisão (FARIA; RIBEIRO, 2011).

Para Almeida (2009), a definição da pauta é fundamental para o andamento das plenárias, pois serão colocados em discussão aqueles assuntos considerados relevantes pelo agente definidor. A autora explica que os conselhos com prerrogativa de elaboração da pauta, quando esta não está centralizada na diretoria ou presidência, são mais permeáveis à influência dos diferentes atores sociais. Nesta mesma direção, Faria e Ribeiro (2011) observam que como a pauta é composta pelos assuntos que serão deliberados pelos participantes, sua construção indica a capacidade de intervenção dos atores. As autoras citam como exemplo o caso de uma pauta construída coletivamente, em plenário ou em órgãos colegiados, como um forte sinal de democratização, uma vez que mais atores estarão inseridos no processo.

Quanto às regras de decisão, Almeida (2009) considera que a interpretação requer maior cuidado, pois processos que permitem aprovação por maioria simples tanto podem facilitar a aprovação de matérias importantes quanto colocar em risco outras matérias em razão da influência dos diferentes grupos. Nessa perspectiva, Faria e Ribeiro (2011) sustentam que as

regras que regulam os processos de votação; as normas de elaboração da pauta e suas alterações; e os critérios sobre quem pode propor mudanças nos regimentos internos regulam todo o processo de tomada de decisão.

Ao tratar da representação, Faria e Ribeiro (2011) entendem ser necessário analisar as regras do processo decisório a partir das seguintes informações: i) como se dá a definição de entidades que podem participar; ii) o número de cadeiras destinadas a cada segmento; e iii) como se dá a definição da representação. As autoras relatam que, como o número de vagas nas IPs é limitado, as regras de representação são importantes, pois podem restringir a disputa democrática entre uma gama de organizações e interesses que poderiam pleitear participação nos conselhos, tornando-os mais ou menos permeáveis e inclusivos e abertos à renovação e à diversidade de atores.

Outra questão apontada por Almeida (2009) diz respeito à capacidade administrativa dos próprios governos, ou seja, a efetivação das deliberações realizadas nas instituições participativas depende de recursos humanos, materiais e financeiros suficientes. Para Faria e Ribeiro (2011) a presença de uma estrutura burocrática, como mesa diretora, secretaria-executiva, câmaras ou comissões técnicas e temáticas, indicam o grau de organização do conselho. A inexistência de uma estrutura de apoio, para Faria e Ribeiro, pode ser um forte indício do pouco compromisso do Estado com os conselhos.

Assim sendo, a institucionalização de regras e procedimentos nas IPs, ou seja, seu desenho institucional demonstra grande potencial de afetar o processo decisório e, por consequência, a própria efetividade das instituições.

2.4.2 Equipe de apoio técnico

Esta dimensão compreende o apoio dado pelos atores governamentais, por meio da criação de uma estrutura específica, com o objetivo de prestar apoio técnico e operacional, possibilitando a organização do processo deliberativo e garantindo o funcionamento dos colegiados. Iremos utilizar a denominação “equipe de apoio técnico” atribuída por Avelino, Alencar e Costa (2017) para definir o grupo de agentes públicos que recebem as atribuições de prestar apoio, organizar, assessorar ou de secretariar os colegiados.

É bastante comum a instituição de um órgão específico, de uma estrutura burocrática que faz parte da administração pública, cujos agentes ocupam cargos efetivos, comissionados ou possuem vínculo temporário, com atribuição principal de prover os colegiados das condições

necessárias para que o diálogo livre e esclarecido aconteça, por meio de uma relação de apoio permanente (AVELINO; ALENCAR; COSTA, 2017).

Para Wampler (2011), o apoio é fundamental para o desempenho dos conselhos, pois as IPs dependem da estrutura institucional provida pelo poder Executivo, o que exige uma estreita relação de trabalho entre os membros da IP e os funcionários responsáveis pela estrutura administrativa.

Em pesquisa realizada com um grupo de 28 colegiados, entre 2015 e 2016, Avelino, Alencar e Costa (2017) constataram a existência de 23 colegiados com equipe de apoio técnico exclusiva, isto é, que se dedicavam integralmente à função de prestar apoio às atividades de determinado colegiado, sendo que nos outros cinco a função de secretaria era exercida por servidores do respectivo órgão gestor da política de forma cumulativa com outras funções. Os autores observaram que a posição ocupada pela equipe na hierarquia funcional da pasta a qual está vinculada é bastante variada, mas que prevalece o caso de chefe da equipe - geralmente denominado secretário-executivo - que faz parte da Secretaria-Executiva ou do Gabinete Ministerial e exerce um cargo comissionado dedicado a essa função. Como exemplos de diferentes tipos de equipes de apoio encontradas na pesquisa, os autores citam o Conselho Nacional de Saúde (CNS) que possuía, à época, uma equipe de apoio composta por 21 servidores e 19 outros tipos de colaboradores e o Consea⁴, que se destaca pela ausência de vínculo com uma área ministerial de políticas públicas. Este caso se assemelha ao CDES, pois os dois conselhos foram instituídos como órgãos de assessoramento diretamente ligados à Presidência da República e possuíam uma equipe de apoio exclusiva.

Na pesquisa acima mencionada, os autores detectaram, na maior parte dos casos, a falta de autonomia dos colegiados para dispor dos recursos necessários à sua manutenção, o que demonstra o grau de dependência que existe na prática entre o colegiado e o órgão ordenador de despesas, levantando questões importantes sobre independência e autonomia dos espaços de participação social. Os autores destacam que naqueles casos em que há mais autonomia – por meio de designação de ação orçamentária específica, por exemplo –, as atividades não sofreram tantas interrupções. Ainda que a pesquisa chame a atenção para a insuficiência de dados, os autores apontam que uma comparação preliminar entre as variáveis sugere que os colegiados que conseguem manter um 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.

⁴ O Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea) é um órgão de assessoramento imediato à Presidência da República, que integra o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan), instituído pela Lei nº 11.346, de 15 de setembro de 2006.

Outra questão abordada na referida pesquisa diz respeito ao mapeamento das atividades de rotina administrativa, como a elaboração de pauta e a organização de reuniões, que indicam a intensidade da carga de trabalho que repousa sobre as equipes de apoio técnico. Segundo os autores, não basta cumprir as finalidades para as quais o colegiado foi criado, mas é fundamental manter seu funcionamento segundo um conjunto rigoroso de normas internas para promover transparência e publicidade dos atos, o que, considerando um ambiente de redução de recursos orçamentários e humanos, pode levar a uma demanda maior do que é possível ser atendida pela equipe de apoio. No entanto, os autores comentam que nas entrevistas realizadas foi apontado como estratégia para superar a falta de recursos a utilização cada vez mais intensa de esforços adicionais das equipes de apoio. Por fim, os autores alertam que, por se tratar de uma pesquisa exploratória, os limites da investigação não permitiram uma compreensão ampla da atuação das equipes de apoio técnico aos colegiados, sendo que outros estudos poderiam contribuir para este debate.

Em relação aos esforços despendidos pela equipe de apoio técnico cabe destacar a questão do empreendedorismo político. Aqui convém abordar o trabalho de Jackson De Toni (2013) sobre o Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial (CNDI). Segundo o autor, o empreendedorismo, no caso do CNDI, pode ser observado tanto a partir de agentes ou atores individuais como atores institucionais, cujos objetivos estariam ligados a uma multiplicidade de motivações intangíveis: sucesso político e status, progressão na carreira, controle de recursos, reconhecimento, prestígio pessoal, êxito de coalizões políticas, etc. Os empreendedores políticos conseguem reunir recursos políticos, articular redes de interesse e viabilizar a formação de preferências coletivas (DE TONI, 2013). Para o autor, o importante é identificar o papel que os empreendedores desempenharam num contexto histórico específico, fora do qual não teria sentido e intensidade para transformar a natureza das relações público-privadas naquela arena. A dinâmica ideacional é que vai estabelecer um campo de ação para os empreendedores, com limites e oportunidades, possibilidades e riscos (DE TONI, 2013).

As equipes de apoio, como a burocracia em geral, possuem habilidades que podem ser utilizadas em prol das instituições para as quais trabalham. Ao desempenhar sua função de apoio as equipes não ficam limitadas a negociar recursos financeiros para a manutenção das reuniões e outras atividades dos conselhos. No caso do CDES, por exemplo, a equipe de apoio teve de exercitar suas habilidades sociais na articulação com outros atores do governo para a promoção de ações que levassem à implementação das decisões produzidas no Conselho. Aqui iremos utilizar o conceito de habilidades sociais ou “*social skills*” que pode ser definido como a habilidade de induzir a cooperação ajudando a criar significados compartilhados e identidades

coletivas, isto é, a maneira pela qual indivíduos ou atores coletivos possuem uma capacidade cognitiva altamente desenvolvida para ler pessoas e ambientes, enquadrar linhas de ação e mobilizar indivíduos a serviço de concepções mais amplas do mundo e de si mesmas (FLIGSTEIN; McADAM, 2012).

Para Fligstein e McAdam (2012), a cooperação é geralmente enraizada em uma combinação de interesses compartilhados e uma identidade coletiva comum. Assim, explicam os autores, atores qualificados entendem as ambiguidades e incertezas, têm noção do que é possível e impossível e se a situação oferecer oportunidades não planejadas, que podem resultar em algum ganho, eles irão agarrá-las, mesmo que não estejam certos quanto à utilidade ou ganho. Isso posto, os atores sociais qualificados acabam convencendo os outros de que podem conseguir o que querem, isto é, precisam convencer aqueles que não necessariamente compartilham os mesmos interesses de que o que ocorrerá é consistente com sua identidade e seu interesse (FLIGSTEIN; McADAM, 2012).

Compreender o papel das relações de poder entre os diversos atores nos espaços participativos é fundamental, pois implica analisar a efetividade além das dimensões formais – tais como o desenho institucional – e levar em consideração outros mecanismos de decisão, bem como enfatizar os efeitos da assimetria de poder no processo decisório (FONSECA, 2011).

Nesse sentido, a atuação da equipe de apoio técnico é um fator importante para a análise da efetividade, tendo em vista que a burocracia desempenha um papel fundamental no processo deliberativo como detentora de informações, além de, em casos como o da Sedes, exercer o papel articulador com outras áreas ou campos de atuação para a adoção de determinadas agendas.

Após tratar da efetividade das IPs, iremos adentrar o tema da governança que permite analisar os arranjos, a estrutura de governança que dá suporte à interação entre diferentes atores e interesses, com potencial de adotar ações que podem afetar as políticas públicas.

2.5 GOVERNANÇA E PARTICIPAÇÃO SOCIAL

A instituição do CDES dispôs na mesma esfera pública diferentes atores sociais, possibilitando o diálogo entre participantes que usualmente não iriam interagir entre si, como empresários, sindicalistas, acadêmicos, representantes de movimentos sociais, entre outros. Para Pinto e Cardoso Jr. (2010), o CDES, em sua intensa atividade de diálogo, agregou atores

da sociedade civil, do governo e do setor empresarial que produziram importantes debates sobre temas considerados fundamentais para o desenvolvimento do país.

As interações entre atores estatais e não estatais podem ser vistas como formas de ação que tem por objetivo alcançar determinado resultado. Com a ampliação da participação social, essas interações representam uma alternativa ao modelo burocrático de administração na medida em que buscam envolver diferentes atores interessados em determinada questão em processos caracterizados pela influência mútua, complementariedade de recursos e coordenação mais horizontal (PINTO et al., 2017). Para Peters (2005), a maior participação da sociedade nas decisões públicas pode ser uma forma de elevar a confiança e a legitimidade do governo.

Marques (2016) aponta que parte significativa da literatura nacional e latino-americana acredita que a governança está ligada à participação, democracia, controle e movimentos sociais em diversas áreas de políticas públicas. Para o autor a governança deve ser entendida como:

Os padrões de relação entre atores estatais e não estatais, conectados por relações formais e informais, que operam nas várias fases da produção de políticas no interior de ambientes institucionais específicos e fortemente influenciados pelos legados políticos e de políticas de cada setor de política pública (MARQUES, 2016, p. 188).

Há vários conceitos e abordagens de governança presentes na literatura, mas a mudança substancial trazida pela governança, para Frey (2007), está relacionada à tendência de implantação de uma gestão compartilhada e interinstitucional que envolve o setor público e o setor privado, em que a criação de redes e as parcerias entre o público e o privado são processos políticos cada dia mais dominantes. Howlett e Ramesh (2016) defendem a visão de governança como estratégia de coordenação e de inclusão de atores não estatais como a forma mais adequada para solucionar problemas de ação coletiva. Salamon (2002) atribui à “nova governança” a mudança de paradigma de comando e controle para negociação e persuasão, isto é, ao invés de simplesmente emitir ordens, os administradores públicos devem criar incentivos para que os diversos atores colaborem entre si para o alcance dos resultados. Para o autor, a governança mudou a ênfase dada às habilidades tradicionais para o engajamento dos parceiros, aproximando múltiplos atores para o alcance de um resultado comum. Dessa forma, a nova governança, além de requerer novas habilidades, abre espaço para atores externos tomarem parte na solução de problemas públicos, ainda que não disponham de mandato para implementá-las (SALAMON, 2002).

Ao discorrer sobre governança pública, Martins e Marini (2014) apresentam a noção de governança como um processo de geração de valor público a partir de determinadas

capacidades e qualidades institucionais, da colaboração entre agentes públicos e privados para a produção de bens, serviços e políticas públicas e para a melhoria do desempenho. Nesse sentido, os autores ressaltam que a governança pública pode ser vista como capacidade de governo; de governar em rede de forma colaborativa; de governar orientado para resultados, buscando gerar valor público sustentável. Eles apontam alguns elementos que podem estar relacionados à capacidade de governo, entre os quais destacamos três importantes subsídios para a análise deste trabalho: a liderança; o domínio de competências e o desenho institucional.

A liderança figura como elemento central no conjunto das qualidades e capacidades institucionais do governo, podendo ser definida como um processo grupal que envolve a influência de um indivíduo sobre os demais (MARTINS; MARINI, 2014). O líder trabalha no sentido de ajustar interesses setoriais e individuais em conformidade com os objetivos centrais da organização (MARTINS; MARINI, 2014). Para os autores, esta definição de liderança comporta poder e visão, sendo o líder um elemento de integração, criador de um ambiente que influencia as outras pessoas e exerce um esforço político de negociação de poder para a obtenção de adesões. Na visão de Kooiman (2003), líderes são importantes na governança, pois eles promovem novos cursos de ação ou fazem mudanças e então criam novas bases para a governança. A liderança pode se dar por meio do controle da agenda, da mobilização dos membros das organizações ou pelo estímulo e capacitação daqueles que contribuem para os objetivos colaborativos (KOOIMAN, 2003).

Outro elemento relacionado por Martins e Marini (2014) à capacidade de governo é o domínio de competências, ou seja, o conjunto de habilidades, conhecimentos e atitudes. O conhecimento abrange o saber teórico, presente na mente dos agentes públicos e privados que compõem uma rede de governança (MARTINS; MARINI, 2014). As habilidades geralmente são desenvolvidas na prática mediante um processo incremental de erros e acertos e a atitude é o querer fazer (MARTINS; MARINI, 2014).

O desenho institucional, segundo Martins e Marini (2014), é o conjunto de regras que definem a configuração jurídico-institucional, que pode potencialmente limitar ou promover o desempenho e capacidades colaborativas. O modelo jurídico-institucional define as competências, o mandato institucional, o conjunto de regras que se aplicam à gestão da organização e seus níveis de autonomia (MARTINS; MARINI, 2014). Os autores conceituam o modelo de gestão como um conjunto de atributos organizacionais que envolve estratégia, estrutura, processos, quadros funcionais, recursos tecnológicos, logísticos e financeiros. Por fim, eles indicam que as capacidades de instituições públicas e privadas devem ser ampliadas, mobilizadas e ativadas para gerar resultados e que a dinâmica do processo de governança como

um todo exige um grau de inovação institucional no sentido de aprimorar a adequação dos arranjos existentes, assim como a criação de arranjos alternativos (MARTINS; MARINI, 2014).

Não se pode deixar de abordar também a questão da hierarquia ao tratar da governança pública, pois esta continua sendo um elemento central para entender o setor público e, especialmente, a coordenação das atividades do governo (PETERS, 2015). A hierarquia, segundo Bouckaert, Peters e Verhoest (2010) é o mecanismo mais familiar utilizado para produzir coordenação e cooperação entre organizações no setor público, pois, teoricamente, pode ser enquadrada na teoria da burocracia de Weber com ênfase na divisão do trabalho por um lado e em regras, procedimentos e autoridade como instrumentos de coordenação por outro. Os autores citam como exemplo as ordens emitidas pelo primeiro ministro e seus associados às demais organizações sobre os objetivos do governo, alinhando as atividades, evitando duplicidades e gargalos ou até mesmo pressionando os outros órgãos a direcionar suas atividades de acordo com determinados objetivos do governo (BOUCKAERT; PETERS; VERHOEST, 2010).

Outro aspecto da governança que é fundamental diz respeito ao papel do governo (CAPANO; HOWLETT; RAMESH, 2015). Para os autores, governança é um termo utilizado para estabelecer, promover e apoiar um tipo específico de relacionamento entre atores governamentais e não-governamentais e, portanto, se refere aos atores e suas interações, às ideias e instrumentos pelos quais os processos políticos são coordenados, ou seja, governança é outra maneira de ordenar a realidade, de explicar como as políticas públicas são decididas e implementadas e de indicar os atores que desempenham um papel na formulação de políticas e a interação entre formuladores. No entanto, os autores destacam que a existência de diferentes modos de governar não significa que a função "governo" tenha mudado radicalmente, mas o que mudou foi a "maneira" de governar, isto é, as estratégias e instrumentos adotados para perseguir objetivos públicos. O papel do governo continua sendo relevante, embora em um ambiente diversificado e através do uso de diferentes estratégias políticas e arranjos de governança (CAPANO; HOWLETT; RAMESH, 2015).

Nesse contexto, a construção de um modelo de governança no setor público se fundamenta na reconfiguração das instituições, ou seja, regras formais e informais que influenciam a articulação dos interesses e as preferências dos atores, seus objetivos e sua capacidade de influenciar os resultados (PIRES; LOTTA; OLIVEIRA, 2018).

Ciente de que, atualmente, há uma proliferação de diferentes significados para o termo governança que podem até gerar certa confusão, nesta pesquisa a governança será abordada pela perspectiva analítica, isto é, uma orientação para o estudo e a reflexão sobre a atuação das

organizações e suas relações com os ambientes nos quais se inserem (CAVALCANTE; PIRES, 2018). Para Cavalcante e Pires (2018), a perspectiva que aborda a governança como uma estratégia analítica se torna útil na medida em que possibilita pesquisar como de fato operam os atores, os interesses, as estruturas, os mecanismos e os instrumentos na organização e na condução do processo de formulação e de implementação de uma política pública ou de uma área específica de atuação estatal. A perspectiva analítica permite tratar a realidade aparentemente caótica da produção de políticas públicas e ações governamentais por meio da sua leitura enquanto configurações de relações entre múltiplos atores envolvidos (CAVALCANTE; PIRES, 2018).

Nesse sentido, a governança analítica lança luzes sobre as dinâmicas relacionais e pretende ir além dos formatos organizacionais, que passam a ser tratados como instrumentos que irão redirecionar ou potencializar as relações entre os atores que intervêm na produção de políticas ou serviços (CAVALCANTE; PIRES, 2018). Os autores ressaltam que a governança passa a ser entendida como um olhar sobre os arranjos institucionais (formais e informais) que podem e devem ser diversificados e dinâmicos, em função das características dos atores envolvidos, dos diferentes contextos e legados dentro dos quais se inserem as organizações públicas e as políticas por elas conduzidas. Por arranjos institucionais compreende-se o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma pela qual se articulam atores e interesses na implementação de uma política pública (PIRES; GOMIDE, 2014). Para Pires (2016), os arranjos oferecem a possibilidade de se construir e explicitar o modelo de governança pretendido.

A ampliação da participação por meio da inclusão de diferentes atores nos processos decisórios complexificou a tomada de decisão sobre as políticas públicas. Assim, ao incorporar a participação social como mais um elemento que pode influenciar as decisões sobre as políticas faz-se necessário definir como se dará a interação e a cooperação entre os atores, os papéis, as regras, enfim, os arranjos que irão proporcionar novas formas de se produzir políticas.

Portanto, na perspectiva adotada, os elementos de governança aqui apresentados complementam o apoio teórico para a análise do modelo de governança do CDES, no período 2016-2018, conforme modelo analítico constante da próxima seção.

2.6 MODELO ANALÍTICO

A construção de um modelo analítico ou *framework* permite visualizar a contribuição da literatura para a definição dos componentes e elementos fundamentais que servem de guia para a análise apresentada na forma de uma tríade.

Nessa perspectiva, a estrutura básica construída para expressar o modelo de governança do CDES, no período de 2016 a 2018, teve como base a seleção de componentes que formaram uma tríade: recursos, processos e habilidades, sendo que cada um desses componentes possui elementos que os caracterizam. Essa divisão em três componentes (a tríade) foi uma forma didática de se agrupar determinados conceitos presentes na literatura e de facilitar a organização, a análise e a apresentação das informações.

No primeiro componente da tríade, os recursos, estão agrupados os elementos relacionados à estrutura de poder, pois, como apontado no referencial teórico, a hierarquia continua sendo um elemento central para a governança pública (PETERS, 2015) e o apoio às deliberações produzidas pelas instituições participativas demonstra o grau de importância que a participação adquire nos projetos políticos (AVRITZER, 2008; WAMPLER, 2011). Nessa direção, para o componente recursos foram selecionados os elementos: i) Posição Hierárquica da Sedes e ii) Apoio Político. Estes elementos se mostraram fundamentais para o empoderamento da Secretaria junto às demais áreas governamentais. A vinculação estratégica ao centro de governo⁵ e o apoio dos principais dirigentes do núcleo político conferiram à Sedes um poder de articulação com os órgãos responsáveis pelas políticas públicas que permitiram influenciar na transformação das recomendações do CDES em ações governamentais que afetaram políticas públicas.

A definição do componente processos teve origem nas alterações produzidas pela reestruturação do CDES no período pesquisado, dentre as quais destacamos: a mudança na composição do Conselho, que passou a contar com a participação exclusiva de representantes da sociedade civil, e na dinâmica de trabalho, que compreende a definição da agenda, o processo de discussão e a deliberação. De acordo com o apontado no referencial teórico, os desenhos institucionais não são neutros e as variações do desenho podem influenciar a atuação dos atores, produzindo consequências para os resultados da participação (FARIA; RIBEIRO, 2011). Segundo as autoras, o desenho institucional define quem pode participar, quem tem direito a

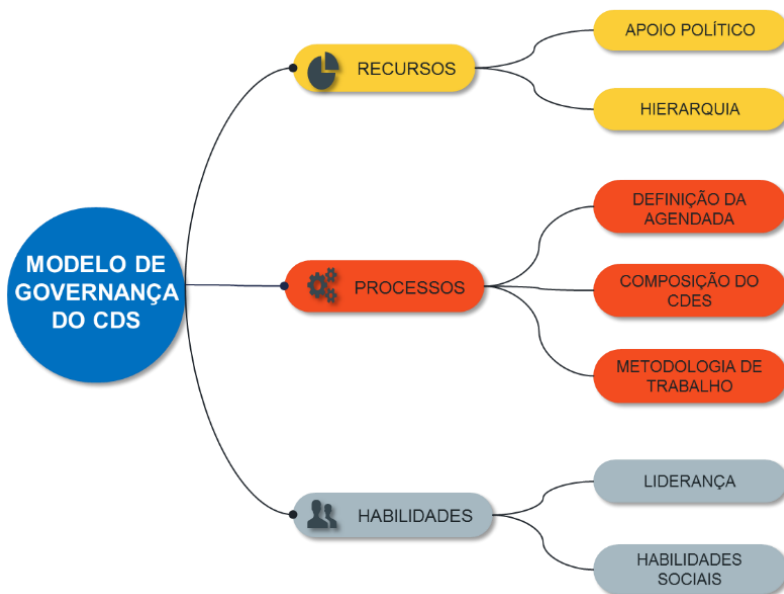
⁵ O Centro de Governo (CG) é uma instituição ou grupo de instituições que fornece apoio direto ao chefe do Poder Executivo (TCU, 2016).

voz e a voto, como são discutidos os temas, quais temas irão para debate, a seleção dos membros, dentre outras questões. Nesse sentido, o componente processos pode ser entendido como o novo desenho institucional do CDES, que inclui: i) Definição da Agenda; ii) Composição do Conselho, isto é, o processo de seleção dos participantes; e, iii) Metodologia de Trabalho, que abrange a dinâmica das reuniões dos grupos de trabalho e reuniões plenárias. Conhecer as alterações promovidas no funcionamento do CDES é fundamental para entender a mudança na orientação do trabalho do Conselho, que parte em busca de um arranjo mais alinhado à estratégia de atuação de curto e médio prazo (BRASIL, 2018a). Assim, será possível ter uma visão das regras que definem papéis e funções.

No último componente da tríade, as habilidades, estão os elementos diretamente relacionados à equipe da Sedes, os atributos dos atores: i) Liderança da secretária da Sedes à época, habilidade que surgiu com grande ênfase durante a fase de entrevistas; ii) Habilidades Sociais, ou seja, a capacidade de articulação com diferentes áreas do governo para promover as recomendações do CDES. Em relação a esses elementos, os entrevistados ressaltaram a força motivadora da secretária, sua capacidade de conduzir os temas afetos ao CDES e a facilidade em transitar entre o ambiente técnico e político, o que vai ao encontro da visão de Kooiman (2003) que afirma que os líderes são importantes para a governança, pois eles promovem novos cursos de ação ou fazem mudanças e então criam novas bases para a governança. Já as habilidades sociais se referem à atuação da equipe técnica na articulação com vários atores em diferentes contextos ou campos de atuação e, para isso, utilizava não só de suas competências institucionais, mas também de habilidades sociais (*social skills*), isto é, a habilidade de induzir a cooperação em um campo de ação estratégico no qual são cultivadas relações com atores relevantes para atingir os resultados pretendidos (FLIGSTEIN; McADAM, 2012). O intenso trabalho de articulação era necessário para engajar os demais atores institucionais, de modo a convencê-los de que adotar as recomendações do CDES poderia ser uma forma de colocar suas próprias políticas (interesses) na pauta do governo.

Por meio da estruturação desse modelo analítico o estudo de caso retoma o desenho institucional adotado, explora os recursos obtidos e as habilidades utilizadas pela Sedes para promover as recomendações do CDES, como podemos visualizar no Infográfico 2:

Infográfico 2: Modelo Analítico



Fonte: Elaboração própria.

Para que possamos prosseguir com a análise dos componentes da tríade, primeiro é preciso conhecer a forma de organização e funcionamento do CDES, bem como de sua equipe de apoio, a Sedes. Portanto, o próximo capítulo apresenta a descrição do CDES e da Sedes, suas estruturas, dinâmicas e atribuições.

3 O CDES E A SEDES NO GOVERNO TEMER

Antes de adentrar na descrição da estrutura, das atribuições e na dinâmica de trabalho do CDES e de sua equipe de apoio, a Sedes, faz-se necessário descrever o contexto histórico e político vivenciado no período analisado (2016 a 2018). Isso irá auxiliar no entendimento sobre as decisões e ações tomadas à época.

Uma vez contextualizado o cenário do período da pesquisa iremos retornar no tempo até a criação do CDES e da Sedes, pontuando alguns eventos que marcaram sua trajetória até se chegar ao período estudado, no qual serão descritas as principais mudanças promovidas no governo Temer e que servem como ponto de apoio na análise do estudo de caso.

3.1 GOVERNO TEMER: CONTEXTO HISTÓRICO-POLÍTICO

O contexto histórico em que se insere o início do governo Temer foi permeado pela ampliação de conflitos sociais, políticos e pelo agravamento da crise econômica que levaram ao enfraquecimento do governo Dilma Rouseff. As acusações de prática de pedaladas fiscais enquadraram a presidente no crime de responsabilidade fiscal e, após um desgastante processo, o país vivenciou uma crise política com extrema polarização (RICARDO, 2018) entre os que apoiavam e os que eram contrários ao processo de *impeachment* da presidente.

O governo do presidente Michel Temer se inicia em maio de 2016 interinamente, quando o Senado autorizou a abertura do processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, a partir de um relatório de admissibilidade da Câmara dos Deputados, e se torna definitivo, após a conclusão do processo com o afastamento de Dilma da Presidência da República, em agosto de 2016. É um governo de transição, com um mandato reduzido – cerca de dois anos e meio –, marcado pela baixa popularidade. O presidente Temer deixou o poder em 1º de janeiro de 2019 com apenas 5% de aprovação popular⁶.

Em meio a um ambiente instável e polarizado, Temer toma posse com a promessa de recuperação e estabilização da economia e de realização de reformas necessárias para a reestruturação e modernização do país (RICARDO, 2018). Para Gaspar (2019), o governo Temer se caracterizava por uma perspectiva pró-mercado de desenvolvimento, na qual defendia uma redução do papel do Estado, via privatizações, desregulações e forte ajuste fiscal. A plataforma de governo consistia na adoção de uma orientação ortodoxa e liberal nas políticas

⁶ Fonte: <https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2018/12/30>. Consultado em: 13 de junho de 2019.

públicas, reforçando o compromisso com os três pilares do tripé macroeconômico (metas de inflação, superávit primário e regime cambial flutuante) e a redução do papel do Estado (PRATES; FRITZ; DE PAULA, 2019).

Nesse contexto, entre as principais ações tomadas pelo governo Temer está a adoção de iniciativas que visavam o ajuste fiscal na economia, como a definição de um teto de gastos públicos e as proposições de reformas da previdência, trabalhista e do ensino médio enviadas ao Congresso Nacional durante seu mandato. Com esse propósito, o governo Temer se mostrou capaz de construir uma base parlamentar suficiente para aprovar algumas medidas de sua agenda governamental, como a aprovação da Emenda Constitucional n.º 95 que estabeleceu um teto de gastos para as despesas públicas; a terceirização do trabalho em todas as atividades; a reforma do ensino médio e a reforma trabalhista, que flexibilizou as regras para contratações, acabou com a obrigatoriedade do imposto sindical e tornou mais rigorosos os processos judiciais trabalhistas⁷.

No entanto, não conseguiu aprovar a reforma da previdência, enviada ao Congresso no final de 2016, pois o presidente vivenciou uma grave crise política advinda da divulgação das gravações feitas pelo empresário da empresa JBS, em maio de 2017, como parte das investigações de combate à corrupção. No contexto de crise política, os projetos e as reformas encaminhados pelo governo ficaram paralisados, pois o governo concentrou suas forças para manter uma base política que lhe garantisse a manutenção do mandato (PEIXOTO; CRESPO, 2018). A partir desse momento houve uma redução da base aliada do governo na Câmara dos Deputados, além de queda de popularidade e de confiança no governo, com a consequente redução do apoio político no Congresso (PEIXOTO; CRESPO, 2018).

Em 2018 o governo Temer passa a vivenciar um período de certa estabilidade e o presidente supera as situações mais agudas da crise política, seguindo com seu mandato até o final (GARCIA, 2019). Entretanto, em seu último ano de mandato o presidente decreta intervenção federal no Rio de Janeiro, que dura até dezembro de 2018, e enfrenta uma greve promovida pelos caminhoneiros, que chega a gerar desabastecimento de combustível no país, contribuindo para a piora da avaliação do governo.

Ainda são escassos os trabalhos que tem por objetivo analisar o governo Temer, mas é possível descrevê-lo como um governo transitório, que chegou ao poder por meio de um conturbado processo de *impeachment*, que buscou apoio em uma agenda que tentava recuperar

⁷ Fonte: https://pt.wikipedia.org/wiki/Governo_Michel_Temer; <https://exame.abril.com.br/brasil/veja-fatos-que-marcam-os-dois-anos-do-governo-temer>. Consultado em 19/11/2019.

a economia, mas que em razão dos fracos resultados e crises políticas não conseguiu entregar a prometida recuperação econômica e modernização do país.

Em síntese, esse era o contexto em que se encontrava o país no período de 2016 a 2018. A seguir, iremos abordar, mais especificamente, a situação das instituições de participação social, em especial a situação dos conselhos no governo Temer.

3.2 A SITUAÇÃO DOS CONSELHOS NO GOVERNO TEMER

A agenda de ajuste fiscal adotada pelo governo Temer acarretou cortes no orçamento público o que, por consequência, afetou o funcionamento de diversos órgãos, incluindo os conselhos. Com a redução de recursos, alguns conselhos não conseguiram manter a agenda de reuniões previstas em seus regimentos. O contingenciamento de recursos impactou as emissões de passagens que permitiriam a participação e representação de conselheiros em eventos de estados e municípios, como o caso do Conselho Nacional de Segurança Alimentar (Consea) que deixou de fazer visitas aos estados e municípios e recusou convites para conselheiros participarem de seminários ou eventos (AVELINO; ALENCAR; COSTA, 2017). Os cortes orçamentários, em alguns casos, impossibilitaram que os conselhos mantivessem compromissos assumidos e cumprissem seu papel na implementação e monitoramento de políticas públicas importantes paralisadas em nome do equilíbrio fiscal (TANSCHIEIT; POGREBINSCHI, 2017).

Na perspectiva de Tanscheit e Pogrebinschi (2017), os conselhos nacionais tornaram-se um espaço de confronto entre a sociedade civil e o Poder Executivo. As autoras citam o fato de Temer ter retirado dos cargos todos os representantes eleitos pela sociedade civil no Conselho Nacional de Educação e esvaziado o Conselho Nacional das Cidades por meio do Decreto n.º 9.076/2017, que retirou a competência de eleger os membros do colegiado da Conferência Nacional das Cidades, permitindo que o conselho fosse completamente indicado pelo governo. Para as autoras, as alterações nas regulações dos colegiados e os cortes de recursos levaram ao enfraquecimento da participação da sociedade nesses conselhos, fazendo com que vários de seus representantes renunciassem ou simplesmente abandonassem seus mandatos.

Em sua pesquisa sobre o Fórum Interconselhos⁸, Bezerra (2018) entrevistou alguns participantes da edição de 2017 e, a partir dessas entrevistas, concluiu que a conjuntura política

⁸ Fórum Interconselhos: espaço de participação que permite que representantes da sociedade civil, participantes de conselhos e de outras entidades representativas possam apresentar suas demandas e sugestões ao Plano Plurianual (PPA), assim como avaliar a execução (BEZERRA, 2018)

do país trouxe preocupações quanto à expectativa de continuidade tanto do Fórum, quanto de outros espaços de participação social. Os entrevistados do pesquisador trouxeram à tona problemas como falta de repasse de recursos financeiros, desmobilização de parte da sociedade civil e descompromisso do governo em ouvir a sociedade (BEZERRA, 2018).

E qual era a situação do CDES nesse contexto? Para responder a esse questionamento iremos, inicialmente, nos valer da análise realizada por Garcia (2019) em seu trabalho sobre os 15 anos do CDES. Na primeira reunião plenária do presidente Temer com os conselheiros do CDES, em novembro de 2016, o presidente apresentou sua agenda, confirmando uma perspectiva de desenvolvimento liberal e pró-mercado (GARCIA, 2019). O autor cita algumas passagens do discurso do presidente, na referida reunião, que evidenciam essa postura, como quando o presidente afirma que sua política não se limitava ao controle de gastos, mas que pretendia aumentar a eficiência por meio das reformas da previdência e trabalhista.

Garcia (2019) aponta que após o *impeachment* da presidente Dilma houve uma alteração nas orientações governamentais estratégicas para o desenvolvimento nacional que pode ser observada na afirmação de um dos entrevistados de sua pesquisa:

A visão do Temer é outra, num governo de curta duração [...] a nova composição do CDES passa a ser predominantemente de empresários vinculados a uma linha política não mais desenvolvimentista, mas de serviços, setor financeiro, etc... Passa a vigorar uma agenda muito mais relativa a menos Estado e mais mercado. O setor empresarial com essa ênfase de que o Estado precisa abrir espaço ao mercado é o que predomina e, portanto, se discutem quais seriam as medidas necessárias para isso acontecer (ENTREVISTA 1, 2018. Entrevista concedida a GARCIA, 2019, p. 85).

A alteração no desenho institucional do CDES, como será visto adiante, reflete essa posição política liberal do governo. Para Garcia (2019), o governo Temer utilizava como discurso a valorização do diálogo e da participação social, mas com conteúdo político limitado, num contexto de ajuste do papel do Estado, além de grande preocupação com a eficiência e primado tecnocrático-gerencial.

Além de uma composição mais afinada com a agenda liberal do governo, outro aspecto a ser considerado é o da legitimação e articulação política advinda da manutenção do CDES como espaço privilegiado de discussão com diferentes segmentos da sociedade. Inicialmente, quando de sua criação em 2003, o Conselho foi apontado como uma forma de o governo Lula angariar apoio dos empresários, de se legitimar, sendo que parte das críticas direcionadas ao CDES estava exatamente na sua composição de maioria empresarial (KUNRATH, 2007; VIEGAS, 2015; RIBEIRO, 2016). Em termos comparativos, podemos inferir que um posicionamento semelhante pode ter sido utilizado pelo governo Temer para conquistar apoio

da sociedade, tendo em vista se tratar de um governo transitório, visto com desconfiança por alguns segmentos, especialmente em relação à participação social. Nessa perspectiva, os entrevistados desta pesquisa comentam sobre a visão do ministro-chefe da Casa Civil, à época, de que a manutenção do CDES poderia ser benéfica ao governo, um espaço de articulação política e até uma forma de conseguir vincular a pauta de reformas à agenda do CDES. Por outro lado, em relação ao presidente Temer, um dos entrevistados considera que o CDES pode ter servido para dar um “verniz democrático” ao governo (ENTREVISTADO 2, 2019), o que coincide com outro comentário que aponta que o CDES pode ter sido um instrumento de respaldo democrático que pudesse legitimar algumas pautas do governo (ENTREVISTADO 5, 2019). Por outro lado, o entrevistado 8 opina que o governo precisava resgatar o diálogo com a sociedade e que havia o entendimento dessa necessidade de se reestabelecer o diálogo naquele momento.

Em relação à disponibilidade de recursos, o CDES, no período analisado, contou com recursos orçamentários e humanos que garantiram seu pleno funcionamento. Cabe lembrar que o Conselho contava com a estrutura de uma equipe técnica - um órgão exclusivo, a Sedes, posicionada no centro de governo - para organizar o processo deliberativo e fazer a articulação com as demais áreas de governo.

No entanto, cabe mencionar que o CDES no governo Temer também passou por um momento de paralisação. Em decorrência da crise política ocorrida em maio de 2017, citada anteriormente, houve uma interrupção das reuniões plenárias do CDES que só retornaram em março de 2018. Por outro lado, Garcia (2019) destaca que, a despeito dos prejuízos aos trabalhos do colegiado, a Sedes buscou manter o monitoramento das medidas já anunciadas pelo presidente na reunião anterior e de algumas recomendações construídas pelos grupos de trabalho no segundo ciclo, o que permitiu ao presidente, na retomada das reuniões plenárias, em março de 2018, fazer anúncios de medidas em atendimento a recomendações que haviam sido debatidas um ano antes.

A partir dessa breve contextualização, vamos abordar o histórico de criação do CDES até chegar às alterações promovidas em seu desenho e dinâmica de trabalho no governo Temer.

3.3 A TRAJETÓRIA DO CDES

O “Conselhão”, como ficou conhecido, completou 15 anos em 2018 e passou por um processo de reorganização, por meio de uma série de inovações em sua dinâmica de

funcionamento e deliberação (BRASIL, 2018a), até sua extinção em 1º de janeiro de 2019. A criação do CDES teve como referência experiências internacionais de países como Espanha, Portugal, Itália, Áustria e Holanda, mas incorporando algumas características próprias, como a forma de acesso por convite direto e pessoal do presidente e a proximidade com o centro de governo (BRASIL, 2014).

O instrumento legal de instituição do CDES foi uma Medida Provisória, convertida na Lei n.º 10.683, de 10 de maio de 2003, regulamentada pelo Decreto n.º 4.744, de 16 de junho de 2003, que detalhava as competências do Conselho:

Assessorar o Presidente da República na formulação de políticas e diretrizes específicas, voltadas ao desenvolvimento econômico e social, produzindo indicações normativas, propostas políticas e acordos de procedimento, e apreciar propostas de políticas públicas e de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social que lhe sejam submetidas pelo Presidente da República, com vistas à articulação das relações de governo com representantes da sociedade civil organizada e ao concerto entre os diversos setores da sociedade nele representados (BRASIL, 2003, art. 8º da Lei n.º 10.683).

Cabe, inicialmente, abordar alguns pontos do contexto original em que o Conselho foi criado, pois apesar de ser encarado como uma inovação institucional e ter gerado muita expectativa também esteve sujeito a críticas.

A inovação trazida pela criação do CDES, segundo Guiot (2011), está no modelo adotado, conhecido como “concertação” ou pacto social, que despende esforços no sentido de convencer diferentes setores de que, se é possível contar com a presença de interesses contrários, deve-se procurar meios para garantir um consenso mínimo em torno de questões-chave para o país. É, portanto, por meio do diálogo, da negociação e da pactuação, que se buscava o consenso que possibilitaria ao Brasil encontrar o rumo do desenvolvimento (GUIOT, 2011). Daniela Ribeiro (2016) esclarece que o conceito de concertação está relacionado à construção de consensos por meio de pontos de convergência, sendo essencial para dar apoio a uma estratégia de desenvolvimento. Nesse sentido, para a autora, a ideia original de concertação buscava angariar apoio político não só para viabilizar os avanços sociais, mas também como um instrumento de apoio às reformas na política macroeconômica. Para Fleury (2005), a criação do CDES foi uma inovação social por ampliar a esfera pública, permitindo o encontro, em uma mesma arena de discussão, de atores sociais que não iriam interagir em outras situações, em uma sociedade marcada por clivagens e exclusões.

Viegas (2015) relembra que a proposta de criação do Conselho já vinha sendo construída anteriormente à posse de Lula em 2003, tendo sido divulgada na campanha eleitoral, no

programa de governo e em eventos com a elite empresarial. Naquela época, setores significativos do empresariado - da construção civil a consultorias, passando pelo setor agrícola e sucroalcooleiro -, insatisfeitos com a política econômica e o baixo crescimento, divulgaram um manifesto de apoio à candidatura de Lula à presidência. (VIEGAS, 2015; RIBEIRO, 2016). Além da ampliação da participação de setores da sociedade, a criação do CDES cumpriu outra finalidade: “a necessidade de Lula angariar apoio do setor que apresentava maior desconfiança em relação a sua candidatura no início da campanha, o empresarial” (RIBEIRO, 2016, p. 82). Mais do que a ampliação da base de apoio, o CDES traria maior legitimidade para as ações de governo (KUNRATH, 2007). O autor, ao analisar a atuação do CDES em seus dois primeiros anos de seu funcionamento, afirma que o Conselho, realmente, atuou como um canal de legitimação das ações do governo frente aos outros poderes e à sociedade em geral. Essa percepção se encontra também na fala de Tarso Genro, para quem o CDES se mostrou um instrumento político de extrema importância para dar estabilidade ao primeiro governo do presidente Lula e produzir políticas públicas que subsidiaram os dois mandatos do presidente (BRASIL, 2013).

As críticas ao Conselho vieram, principalmente, da mídia – que levantava dúvidas sobre sua efetividade - e do Congresso Nacional - que enxergava no CDES uma ameaça, por considerar que as decisões do Conselho poderiam usurpar suas funções (VIEGAS, 2015; RIBEIRO, 2016). Havia uma preocupação com a reação do Congresso e o então presidente Lula, no discurso de abertura da primeira reunião plenária do CDES, enfatizou que “sob nenhuma hipótese o Conselho vai substituir nem tampouco relativizar o poder do Congresso Nacional, fórum por excelência da democracia brasileira, das deliberações estratégicas do País” (BRASIL, 2014).

Uma questão constante nos estudos sobre o CDES refere-se à forte presença do empresariado no Conselho, situação que foi alvo de polêmicas e insatisfações desde sua institucionalização (GUIOT, 2011; VIEGAS, 2015; RIBEIRO, 2016). A maior representação empresarial poderia gerar um desequilíbrio na composição do Conselho, em favor de algumas áreas (VIEGAS, 2015). Por outro lado, a representação no CDES também esteve em destaque por incorporar setores antagônicos da sociedade, muitos dos quais jamais sentariam juntos em uma mesma arena de negociação (RIBEIRO, 2016).

Os primeiros dois anos do CDES foram de aprendizagem e amadurecimento institucional, com destaque para a construção de consensos que resultaram em produtos

específicos à presidência, as Cartas de Concertação⁹, e para a discussão das reformas estruturais (VIEGAS, 2015; RIBEIRO, 2016). A partir de 2004, os Grupos de Trabalho ganham protagonismo na discussão dos temas e elaboração de propostas, o que potencializou o funcionamento do CDES e se consolidou como dinâmica de trabalho (VIEGAS, 2015). Em 2004 os conselheiros passaram a concentrar esforços na construção de uma proposta de um novo modelo de desenvolvimento, a Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND), um conjunto de linhas de ação que visava garantir o desenvolvimento, o que demandaria considerável tempo, capacidade de diálogo e negociação (GARCIA, 2010). Após vários debates, o Conselho chegou a 27 diretrizes estratégicas, consolidadas na AND e apresentadas na 13ª reunião plenária, em 25 de agosto de 2005, sendo aprovada por unanimidade e entregue formalmente ao presidente da República (GARCIA, 2010). Entretanto, Garcia (2010) relata uma certa frustração dos conselheiros com a falta de atenção e de compromisso do governo em avaliar as proposições contidas na Agenda, pois a preocupação maior, naquele momento, era enfrentar a crise política ocorrida em 2005. Contudo, o autor esclarece que mesmo que a AND não tenha sido colocada na posição de orientadora das ações governamentais, seus conteúdos e diretrizes passaram a ser encontrados em muitas decisões e iniciativas do governo.

A partir de 2006, no segundo governo Lula, verifica-se no CDES uma atividade muito mais intensa dos grupos temáticos enquanto se reduzem as reuniões plenárias (VIEGAS, 2015). Nesse ano, o CDES produziu os Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento (EED), um documento que apresentava um elenco de diretrizes que apontavam para a retomada do desenvolvimento em bases sustentáveis a partir de 2007, tendo como horizonte de longo prazo o ano de 2022 (BRASIL, 2014). Em 2008, tão logo detectou a urgência e gravidade da crise econômica mundial, os conselheiros do CDES decidiram realizar atividades para debater o tema, acompanhar os principais acontecimentos e sugerir ações a serem implantadas pelo governo brasileiro, sendo que um mês após a eclosão da crise, em 14 de outubro de 2008, o CDES apresentou moção ao presidente da República sugerindo medidas concretas para combater os impactos negativos sobre a economia e a sociedade brasileira (BRASIL, 2013; BRASIL, 2014). Em 2009 o Conselho começa a discutir a revisão da AND que dá origem à Agenda para um Novo Ciclo de Desenvolvimento (ANC), encaminhada ao presidente em junho de 2010, contendo os eixos fundamentais para sustentar o desenvolvimento brasileiro

⁹ Foram seis Cartas de Concertação, com os seguintes temas: 1) Ação política para a mudança e a concertação; 2) Ação pelo progresso e inclusão social; 3) Fundamentos para um novo contrato social; 4) O desafio da transição e o papel da sociedade: a retomada do crescimento; 5) Caminhos para um novo contrato social: documento de referência para o debate; e 6) Política industrial como consenso para uma agenda de desenvolvimento (BRASIL, 2013).

(BRASIL, 2014). Na ANC os conselheiros reafirmaram o compromisso em relação ao desenvolvimento brasileiro e a convicção de que sua construção é responsabilidade compartilhada entre governos e sociedade (SEDES/CDES, 2010).

Daniela Ribeiro (2016), ao analisar as matérias deliberadas pelo Conselho no período de 2003 a 2010, verificou que entre 2007 e 2010 houve um aumento da produção e ampliação da diversidade temática, o que fez com que o CDES ganhasse mais dinamicidade, com maior alcance externo e com um fluxo de mão dupla entre governo e conselheiros se ampliando para as demais áreas do governo. No entanto, apesar de se configurar como uma importante arena de diálogo para questões do desenvolvimento, a dinâmica profícua do CDES não teve continuidade (RIBEIRO, 2016).

No governo Dilma Rousseff, o CDES passa por um período de desarticulação com a mudança da estrutura de apoio técnico e administrativo para a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE) e a redução das reuniões plenárias, dos GTs e da própria equipe da Sedes, o que indicava um processo de esvaziamento do Conselho (RIBEIRO, 2016). Uma das atuações do CDES que pode ser destacada neste período foi a participação na Rio+20, na qual o Conselho, antes mesmo de a conferência iniciar, liderou a construção do documento Acordo para o Desenvolvimento Sustentável, ainda em 2011 (BRASIL, 2013).

A crise política de 2013, que poderia ter se configurado como uma oportunidade de alterar a trajetória de baixa mobilização do CDES, teve apenas como resultado o retorno do vínculo institucional da Sedes à Casa Civil (GARCIA, 2019). Como apontado por Garcia (2019), ainda que a presidente tenha discutido o tema das manifestações de junho de 2013 em reunião plenária do CDES, em momento algum teria ocorrido maior envolvimento do colegiado em relação ao tema, nem durante a formulação dos pactos, nem após sua apresentação. E em janeiro de 2016 ocorreu a última reunião plenária do CDES sob o governo Dilma, na qual os conselheiros destacaram a retomada dos encontros, após um longo período de desmobilização em um momento complexo para o país (CDES, 2016a).

Com a saída da presidente, em maio de 2016, por meio de um processo de *impeachment*, o CDES passa por uma reestruturação no governo Temer. Nesse período, de 2016 a 2018, o Conselho voltou a se posicionar como um canal relevante de interlocução entre governo e sociedade.

A seguir são apresentadas informações sobre a estrutura e a dinâmica de trabalho do CDES, necessárias para facilitar a análise do estudo de caso.

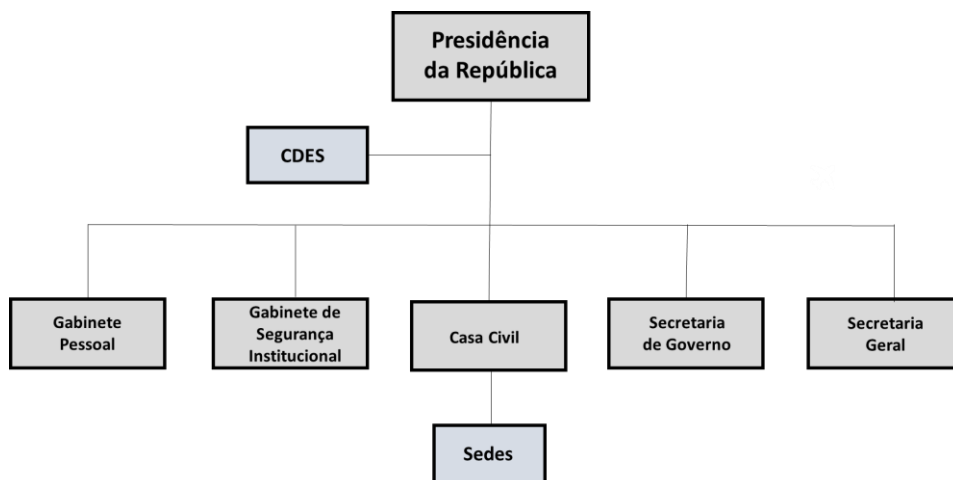
3.3.1 Estrutura Institucional do CDES

A Lei n.º 10.683/2003 vinculou o CDES à Presidência da República como órgão de assessoramento imediato ao presidente. O Conselho sempre se manteve nessa posição, desde sua criação até o final do governo Temer, mas sua estrutura de apoio, a Secretaria do Conselho (Sedes), sofreu alterações em seu vínculo institucional ao longo do tempo (BRASIL, 2018a), afetando o funcionamento do CDES. O detalhamento da evolução histórica da Sedes consta da seção 3.4.

No governo Temer a estrutura e competências do CDES passam a estar dispostos na Lei n.º 13.502, de 1º de novembro de 2017, e sua vinculação institucional pode ser visualizada no Infográfico 3.

Em 1º de janeiro de 2019, com a posse do governo eleito, o CDES e sua estrutura de apoio foram extintos por meio da Medida Provisória n.º 870/2019.

Infográfico 3 — Estrutura institucional do CDES no governo Temer



Fonte: BRASIL, 2018a.

Pode-se afirmar que o lugar institucional influi na atuação das instituições participativas, pois estar próximo ou não do centro do poder demonstra a relevância dada à instituição pelo governante e a posição na hierarquia é um arranjo institucional que pode estar associado a uma relação de autoridade e de poder.

3.3.2 Composição da representação

Uma das alterações mais expressivas ocorridas no CDES se deu na sua composição. Em sua formação original, o Conselho possuía 82 conselheiros de diferentes áreas da sociedade e 10 membros do governo, um modelo que foi se alterando ao longo do tempo (BRASIL, 2014). Os membros do CDES eram escolhidos pelo presidente e designados por ato formal, podendo permanecer no Conselho por dois anos, sendo possível a recondução. Na composição inicial do Conselho estavam presentes trabalhadores, empresários, movimentos sociais, governo e representantes de diversos setores da sociedade (BRASIL, 2014). A participação no CDES era considerada de natureza relevante e não remunerada.

A escolha dos conselheiros não estava vinculada a categorias ou organizações da sociedade civil a que pertenciam, portanto, aos conselheiros não se atribuía uma função de representação de seus pares ou de sua categoria, ainda que possa ter sido delegada de forma indireta, por meio da eleição aos cargos dirigentes das entidades das quais faziam parte e em função das quais foram escolhidos (KUNRATH, 2005).

Os trabalhos sobre a composição do CDES sempre trazem à tona a questão da super-representação do setor empresarial (GARCIA, 2010; SANTOS; GUGLIANO, 2015; RIBEIRO, 2016; GARCIA, 2019). A primeira composição do Conselho, por exemplo, possuía 45 empresários das mais diversas áreas – serviços, comércio, indústria e finanças – que ocupavam cerca de 50% das cadeiras, em detrimento de outros setores, como o do trabalho, em que 13 sindicalistas ocupam 14% das cadeiras (GARCIA, 2010).

Daniela Ribeiro (2016), ao analisar o CDES de 2003 a 2010, segmentou a composição em três setores: empresarial, sindical e outros (movimentos sociais, personalidades acadêmicas e artísticas). A autora observa um aumento contínuo do setor empresarial ao longo dos anos até 2010, quando alcança 55% das cadeiras. Em 2012, no governo Dilma Roussef, a composição do CDES apresentava 47% de representantes do setor empresarial, 17% de trabalhadores e 17% de representantes do governo (SANTOS; GUGLIANO, 2015), entre outros. No entanto, apesar das críticas em relação à representação do empresariado no CDES, é preciso lembrar que o Conselho teve sua concepção intimamente relacionada à necessidade de aproximação do governo com o setor empresarial para dar sustentação a uma coalizão de reconfiguração da estratégia de desenvolvimento (RIBEIRO, 2016).

Com a paralisação do CDES no governo Dilma, uma grande mudança começa a ser gestada em julho de 2016, no governo Temer, com a proposta de reativação do Conselho em um novo formato. Assim, em 24 de outubro de 2016, por meio do disposto no Decreto n.º 8.887,

o CDES se tornou um fórum exclusivo da sociedade civil, não mais incluindo ministros de Estado em sua composição – à exceção do ministro-chefe da Casa Civil, que como secretário-executivo do CDES mantém seu assento (BRASIL, 2018a). Outra mudança se deu em relação ao fim da figura do suplente e do número fixo de conselheiros, tornando possível incluir representantes de outros setores ainda não contemplados sem ter de dispensar o mesmo montante de conselheiros já participantes (BRASIL, 2018a).

Em sua primeira composição, dentro da nova formatação, houve uma forte ampliação no CDES de representantes de quatro grupos: acadêmicos e intelectuais; serviços, indústria tecnológica e infraestrutura (BRASIL, 2018a). Outros grupos, no entanto, tiveram redução, como os sindicatos que passaram de 20 cadeiras para apenas 5; as ONGs e assemelhados de 20 cadeiras para 12 e a indústria tradicional de 17 para 9 cadeiras (BRASIL, 2018a). Cabe destacar a redução da participação de sindicalistas no novo formato do CDES. Segundo Garcia (2019), as centrais sindicais nacionais (12 no total) teriam sido convidadas a apresentar indicações, porém, em razão do clima político pós-*impeachment*, somente quatro centrais acabariam representadas no colegiado.

Os dados oficiais apresentam o aumento da participação de mulheres e negros e da expansão de acadêmicos e especialistas, além da alteração do perfil setorial dos membros, beneficiando setores mais dinâmicos e inovadores (BRASIL, 2018a). Em referência à questão de gênero, houve um incremento de 72,9% em relação à composição anterior, passando de 18 mulheres para 34; e, no tocante à raça, em março de 2016 14,2% dos conselheiros eram negros, aumentando para 24,7% um ano depois (BRASIL, 2018a).

A partir da publicação oficial “Conselhão: do diálogo aos resultados”, lançada em 2018, será apresentado, a seguir, o processo de escolha dos representantes que formaram a composição do CDES no governo Temer.

Primeiro, o relato oficial menciona que a origem do chamado “novo CDES” teve por base três diretrizes, sendo que duas delas foram resultado de entrevistas realizadas com conselheiros entre julho e setembro de 2016. Nas entrevistas os conselheiros teriam se queixado de as reuniões do CDES serem dominadas pelos ministros (representantes do governo no Conselho) e outras autoridades focadas em fazer anúncios ou divulgar ações já lançadas ou em estágio avançado de formulação. Outra crítica era que, mesmo quando o governo ouvia, não havia consequências práticas sobre a recomendação formulada pelo Conselho. Por fim, houve a sugestão de se aumentar o espectro dos enfoques temáticos e da representatividade social do Conselho.

A partir desse diagnóstico, a equipe da Sedes construiu uma proposta de recomposição da representação do CDES utilizando quatro dimensões: i) formação de opinião pública; ii) participação e ativismo em temas sociais, culturais e empresariais; iii) relevância econômica; e, iv) impacto sociopolítico. Foi elaborada uma lista base de quase 160 nomes aos quais se somavam outros 45 conselheiros da composição anterior que manifestaram desejo de permanecer. Os critérios para a escolha dos candidatos foram agrupados em blocos:

- I. formação de opinião pública - incluía a análise de itens como popularidade e influência/liderança (frequência e número de citações no *Google*, *Twitter*, *Facebook*, *Youtube*, além de presença em listas de líderes por publicações especializadas ou de grande circulação);
- II. participação e ativismo em temas sociais, culturais e empresariais - ativismo em áreas como saúde, gestão, empreendedorismo, segurança pública, meios de comunicação, meio ambiente, consumidores, mulheres, LGBTI, negros, direitos humanos, poder local/municipal, pessoas com deficiência, luta contra a pobreza, problemática urbana, educação, infância, juventude, inovação, cultura, esporte, ciência e tecnologia;
- III. relevância econômica - os nomes propostos foram analisados segundo os setores econômicos de que participavam ou representavam ou da empresa da qual seriam gestores, grandes acionistas ou proprietários. Levava-se em conta a participação do setor no Produto Interno Bruto (PIB), a capacidade de mobilizar outros setores, a competitividade revelada pela participação do setor no comércio exterior e a inovatividade;
- IV. impacto sociopolítico - buscou analisar os critérios de representatividade, abrangência e liderança do nome sobre o tema ou setor que representa.

A aplicação desses critérios gerou uma lista ordenada encaminhada ao ministro da Casa Civil e ao presidente da República que deram sua aprovação, sendo que o presidente adicionou alguns poucos nomes e, assim, a primeira composição do CDES sob os novos critérios contou com 94 membros (BRASIL, 2018a).

O relato acima foi extraído da publicação oficial “Conselhão: do diálogo aos resultados” (2018) que conclui que a recomposição utilizando critérios claros permitiu compor um grupo mais representativo da sociedade e da economia brasileira, sendo uma inovação que objetivou conferir maior legitimidade e contribuir para fortalecer o CDES.

3.3.3 Definição da Agenda

Um dos pontos importantes da dinâmica de funcionamento das instituições participativas é a definição da pauta de discussões e reuniões. Para Ribeiro (2016), ao longo dos anos a definição da pauta do CDES combinou temas apresentados pelo governo e proposições do Conselho. Nos primeiros anos de trabalho do CDES, segundo a autora, a pauta incluiu, prioritariamente, temas sugeridos pelo Executivo – as grandes reformas, mas nos anos seguintes os grupos de trabalho ganharam força e passaram a exercer maior influência.

Kunrath (2005) enfatiza que o poder de agenda do Conselho era limitado, pois a inclusão de temas na pauta dependia de negociação com a coordenação política do governo. Há que se considerar, que mesmo sendo comum a contribuição dos membros do Conselho para a construção da pauta, de acordo com o previsto no Decreto n.º 8.887/2016, o governo detém o poder de definir a agenda das reuniões. Para Santos e Gugliano (2015), ainda que a participação de representantes da sociedade civil no CDES fosse majoritária, a pauta definida pelo Executivo dificultava a inclusão de temáticas externas à agenda governamental, resultando em perda de autonomia por parte do Conselho.

De acordo com a metodologia instituída em 2016, a identificação da pauta de debates dos grupos de trabalho do CDES contava com a participação dos conselheiros convidados a se manifestar sobre uma lista prévia de temas que poderia se constituir na agenda de debate (BRASIL, 2018a). Para exemplificar, no primeiro ciclo de trabalhos do CDES a equipe da Sedes submeteu ao presidente da República e ao ministro-chefe da Casa Civil uma proposta com 25 temas a serem apresentados aos conselheiros, dos quais o presidente da República selecionou 14 (BRASIL, 2018a). A partir da lista de 14 temas, os novos conselheiros empossados na 45ª Reunião Plenária do CDES, de 21 de novembro de 2016, foram convidados a escolher, em oficina de trabalho subsequente à plenária, os três temas para o primeiro ciclo de grupos de trabalho (BRASIL, 2018a). O resultado foi a escolha dos temas “ambiente de negócios”, “produtividade e competitividade” e “desburocratização e modernização do Estado”, aos quais, posteriormente foram acrescidos os temas “educação básica”, por sugestão do ministro-chefe da Casa Civil e “agronegócio” por solicitação dos próprios conselheiros como tema adicional ao primeiro ciclo de grupos de trabalho (BRASIL, 2018a).

No segundo ciclo, foram reunidos novos temas propostos por conselheiros e órgãos governamentais, em sintonia com a agenda de governo, sendo a lista resultante encaminhada ao ministro-chefe da Casa Civil e posteriormente ao presidente da República, que escolheu os temas: relações internacionais e política comercial; empregabilidade no Brasil do século XXI;

segurança pública e desenvolvimento; investimento e intermediação financeira; e, saúde (BRASIL, 2018a). Por fim, o terceiro e último ciclo de trabalho seguiu a mesma lógica anterior, sendo que os temas escolhidos foram: revolução digital, profissões do futuro e pacto federativo (BRASIL, 2018b).

A definição da pauta é fundamental, pois coloca em discussão aqueles assuntos considerados relevantes pelo agente definidor (ALMEIDA, 2009). Faria e Ribeiro (2011) afirmam que a construção da pauta indica a capacidade de intervenção dos atores sociais na agenda do governo.

3.3.4 Processo Deliberativo do CDES

O Decreto n.º 4.744, de 16 de junho de 2003, dispôs sobre a previsão de reuniões plenárias e a constituição temporária de até nove comissões de trabalho, conhecidas como grupos de trabalho. A seguir serão descritos, sinteticamente, a forma de funcionamento das reuniões antes da mudança promovida no governo Temer e, detalhadamente, a nova forma de funcionamento do Conselho.

a) Grupos de Trabalho

De acordo com o Decreto que regulamentou o CDES, em 2003, poderiam ser instituídos, simultaneamente, até nove comissões de trabalho, de caráter temporário, destinadas ao estudo e elaboração de propostas sobre temas específicos a serem submetidos ao pleno. Segundo o documento dos 10 anos do CDES, os Grupos de Trabalho (GTs) têm por missão analisar e debater posicionamentos e encaminhar os documentos finais para deliberação nas reuniões plenárias (BRASIL, 2014). Era nos GTs que ocorriam os embates de interesses diversos por meio de discussões e negociações (IPEA, 2010). Os GTs poderiam receber contribuições de representantes do governo, especialistas e outros participantes para construir uma proposta que incorporasse o máximo de informações possíveis sobre os temas em debate (BRASIL, 2014). Não havia limite de tempo para debate ou de quantidade de propostas a serem apresentadas ao presidente da República.

Em resumo, antes da adoção da nova metodologia em 2016, os conselheiros do CDES se reuniam em grupos de trabalho para debater temas estratégicos para o desenvolvimento e levavam o resultado dessas discussões para as reuniões plenárias para deliberação por meio da chamada “concertação” ou consenso. No entanto, nem todos os pontos apresentados nas

reuniões plenárias eram oriundos de consenso, sendo, portanto, denominados de recomendações ou sugestões.

Na metodologia adotada no governo Temer, a Sedes utilizou a nomenclatura “ciclos” para designar o conjunto de grupos constituídos em diferentes momentos para tratar dos temas da pauta. Cada ciclo poderia contar com um quantitativo diferente de grupos, divididos por temas. Por exemplo, no primeiro ciclo dos grupos de trabalho, com reuniões realizadas em 31 de janeiro e 1º de fevereiro de 2017 (1ª rodada) e 14 e 15 de fevereiro de 2017 (2ª rodada), foram constituídos cinco grupos de trabalho para debater os temas: ambiente de negócios; educação básica; agronegócio; produtividade e competitividade; e, desburocratização e modernização do Estado (BRASIL, 2018a). No segundo ciclo, com reuniões em 11 e 12 de abril de 2017 (1ª rodada) e 16 e 17 de maio de 2017 (2ª rodada), havia cinco grupos de trabalho que discutiram: relações internacionais e política comercial; segurança pública e desenvolvimento; saúde; investimento e intermediação financeira; e, empregabilidade no Brasil do século XXI (BRASIL, 2018d). Por fim, no terceiro ciclo, com reuniões em 23, 24 e 25 de abril de 2018 (1ª rodada) e 14, 15 e 16 de maio de 2018 (2ª rodada), foram debatidos os temas: revolução digital, profissões do futuro e pacto federativo (BRASIL, 2018d).

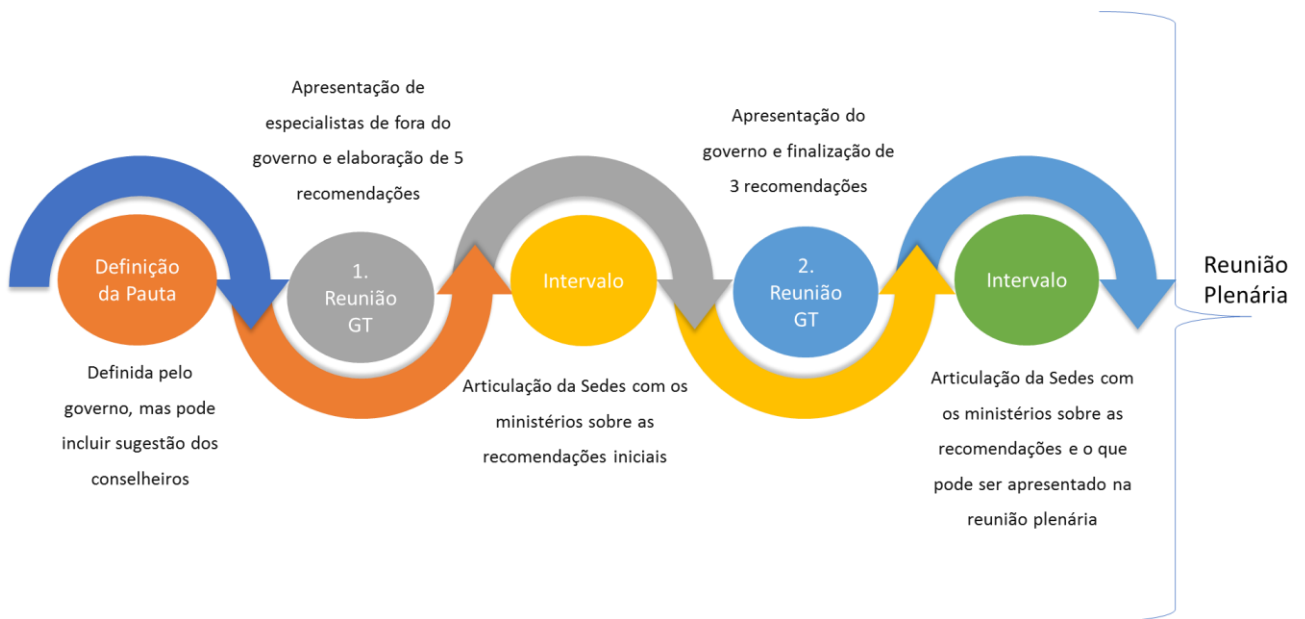
Para participar dos ciclos de trabalho os conselheiros manifestavam seu interesse, por meio de um formulário eletrônico, indicando os GTs que gostariam de participar (BRASIL, 2018a). Além dos conselheiros e seus assessores, eram convidados especialistas para apresentar os temas, na primeira reunião do ciclo, e atores governamentais que tivessem algum vínculo com o tema, na segunda reunião do GT (BRASIL, 2018a).

Dessa forma, especialistas reconhecidos na sua área de atuação eram convidados para uma mesa de debates no primeiro encontro e atores governamentais convidados para apresentar suas políticas, relativas ao tema debatido, no segundo encontro.

A primeira rodada de reuniões tinha como propósito iniciar a construção das recomendações a partir da exposição dos especialistas sobre o tema do GT (BRASIL, 2018a). Após a apresentação dos especialistas, os conselheiros e seus assessores debatiam e identificavam os principais problemas do tema em discussão (BRASIL, 2018a). Para a elaboração das recomendações os participantes eram orientados a serem diretos e autoexplicativos, evitando recomendações setoriais pré-construídas, dando preferência a questões que estivessem no escopo de atuação do poder Executivo Federal e que pudessem ser viabilizadas no prazo de até dois anos (BRASIL, 2018a). No final da primeira rodada, as recomendações eram apresentadas, ponderadas e hierarquizadas, gerando cinco propostas a serem discutidas com as autoridades de governo na reunião seguinte (BRASIL, 2018a).

Na segunda rodada de reuniões de cada ciclo, as cinco recomendações oriundas do primeiro encontro eram debatidas com autoridades de governo em cada GT e, a partir desse debate – em que relatam a viabilidade, as dificuldades e a relevância de se implementar determinada política –, os conselheiros escolhiam três recomendações, fazem a leitura, revisão e ratificação dos textos (BRASIL, 2018a). A metodologia foi estruturada de forma a procurar a construção de consenso, ainda que fosse admitida a votação pelos conselheiros quando o consenso não fosse possível. Assim, as recomendações estavam prontas para serem apresentadas na reunião plenária com o presidente da República que poderia acatá-las em forma de determinação presidencial. O fluxo relativo à dinâmica de trabalho dos GTs pode ser visualizada no Infográfico 4:

Infográfico 4 — Dinâmica das reuniões dos grupos de trabalho



Fonte: Elaboração própria a partir da análise documental.

b) Reuniões Plenárias

As regras de funcionamento do CDES foram previstas no Decreto n.º 4.744, de 16 de junho de 2003. De acordo com o referido Decreto, as reuniões do CDES ocorreriam por convocação do seu presidente, ordinariamente, uma vez a cada dois meses e, extraordinariamente, sempre que convocado pelo presidente ou pela maioria dos seus membros.

Em seu formato inicial, a aferição das deliberações do CDES compreendia três níveis de convergência das opiniões dos conselheiros: o acordo, a recomendação e a sugestão, ou seja, as propostas do Conselho eram apresentadas como acordo quando havia consenso (por

unanimidade), como recomendação (por maioria) ou sugestão (por minoria) (KUNRATH, 2005). Por meio dessa forma de aferição, segundo Kunrath, todas as considerações eram levadas ao conhecimento do presidente da República, inclusive pontos complementares e divergentes apresentados por minorias. O autor explica que nas reuniões plenárias era facultado aos conselheiros oferecerem emendas aditivas ou supressivas aos relatórios, destacando os pontos para impugnação e apreciação do pleno.

No primeiro ano de funcionamento do CDES foram realizadas seis reuniões plenárias, sendo cinco ordinárias e uma extraordinária (BRASIL, 2003). No governo Lula, de 2003 a 2010, foram realizadas 36 reuniões plenárias ordinárias. Daniela Ribeiro (2016) assinala que a maior frequência de reuniões plenárias foi entre 2003 e 2004, o que faz sentido por coincidir com a fase de criação do CDES. Após essa fase inicial intensa, há uma decisão deliberada de reduzir as reuniões plenárias para fortalecer as atividades dos GTs (RIBEIRO, 2016). De 2011 a 2018, foram realizadas 12 reuniões plenárias, uma quantidade muito aquém de sua fase inicial, o que condiz com as considerações anteriores sobre a redução das atividades do Conselho após 2010.

Com a publicação do Decreto n.º 8.887, de 24 de outubro de 2016, o CDES deveria se reunir ordinariamente três vezes ao ano, ou, extraordinariamente, por convocação da maioria de seus membros ou de seu presidente. Ao analisar as atas das reuniões é possível verificar que esse dispositivo não foi cumprido. Em 2016 foram duas reuniões – 28 de janeiro e 21 de novembro -; em 2017 apenas uma reunião – em 07 de março - e, em 2018, duas reuniões – 21 de março e 28 de novembro.

A crise política enfrentada pelo governo Temer, em maio de 2017, teve forte impacto nos trabalhos do Conselho, paralisando as reuniões plenárias até março de 2018, quando o pleno voltou a se reunir (GARCIA, 2019). O CDES continuou a exercer suas funções até o final de 2018, sendo a última reunião plenária realizada em 28 de novembro de 2018. O CDES foi extinto em 1º janeiro de 2019.

No governo Temer, as reuniões plenárias passaram a ser um espaço em que o governo, na figura do presidente da República, pactua com os representantes da sociedade civil as medidas a serem tomadas para transformar as recomendações dos conselheiros em ações que poderiam afetar as políticas públicas (BRASIL, 2018a). A dinâmica de funcionamento, a seguir detalhada, está descrita na publicação de comemoração dos 15 anos do CDES (BRASIL, 2018a):

- I. Na abertura o presidente da República e o ministro-chefe da Casa Civil apresentam e contextualizam a reunião;
- II. Abre-se um espaço para a apresentação de políticas de governo – uma fala institucional sobre políticas implementadas ou em desenvolvimento relacionadas à pauta da reunião;
- III. Apresentam-se as recomendações dos grupos de trabalho a partir da contextualização dos temas. Essa apresentação é feita pelo conselheiro relator do grupo que faz uma explanação da discussão e dos resultados para o tema do referido grupo;
- IV. O presidente da República faz alguns comentários e aborda o teor das recomendações apresentadas, informando a decisão do governo. Neste momento, o presidente pode fazer determinação aos ministérios, indicando responsáveis e os prazos para execução;
- V. Há espaço para intervenção dos conselheiros do CDES previamente inscritos, um momento destinado a comentários pertinentes à pauta do encontro, aos resultados dos grupos de trabalho e aos anúncios do presidente da República, ou intervenções sobre assuntos diversos;
- VI. No encerramento o presidente da República e o secretário-executivo do CDES comentam as intervenções, fazem o balanço do encontro e informam a data da reunião seguinte.

Em resumo, no novo formato, dos grupos de trabalho resultavam recomendações já finalizadas pelos conselheiros que, ao serem levadas à consideração do presidente da República nas reuniões plenárias, poderiam se transformar em determinações presidenciais. Caso considerasse uma recomendação pertinente o presidente determinaria às áreas responsáveis que providenciassem as ações necessárias para sua implantação.

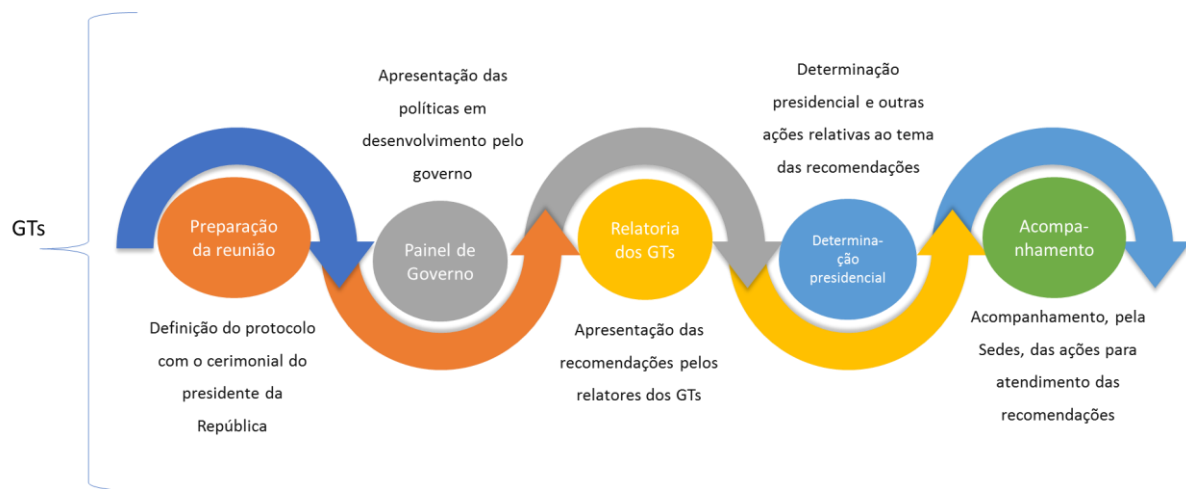
Cabe apontar que no terceiro ciclo de debates ocorreu uma situação inusitada, pois a reunião plenária agendada para a apresentação das recomendações dos GTs Revolução Digital, Profissões do Futuro e Pacto Federativo, que deveria ter ocorrido no dia 05 de junho de 2018¹⁰, foi cancelada. Dessa forma, esse ciclo não contou com determinações presidenciais, mas, ainda assim, apresentou resultados relativos às recomendações produzidas pelo CDES. Isso significa que as recomendações transitaram diretamente do CDES para as áreas responsáveis pela entrega de ações governamentais.

¹⁰ A data da reunião foi anunciada na 47ª reunião plenária (BRASIL, 2018b).

As medidas tomadas pelos órgãos em atendimento às recomendações do CDES ou às determinações presidenciais eram consideradas pela Sedes como “entregas”. As entregas referem-se a ações que poderiam influenciar uma determinada política pública, como a criação de um comitê ou grupo de trabalho, o encaminhamento de um Projeto de Lei ao Congresso Nacional, o lançamento de um programa de âmbito nacional, entre outros. Todas as entregas têm o mesmo peso e se constituem em resultados do CDES.

Por meio do Infográfico 5 podemos visualizar a dinâmica das reuniões plenárias.

Infográfico 5 — Dinâmica das reuniões plenárias



Fonte: Elaboração própria a partir da análise documental.

c) Comissões de Trabalho

Como resultado do GT Pacto Federativo, realizado no terceiro ciclo de debates, foram elaboradas três recomendações (BRASIL, 2018i): i) criar um GT no âmbito do CDES, com a participação de especialistas, para apresentar ao governo proposta de reforma política, com foco em aprimorar a representatividade política, a eficiência e a relação entre os entes federados; ii) criar um GT no âmbito do CDES, com data de término e apresentação de proposta para reforma tributária contemplando, pelo menos, a unificação de tributos sobre o consumo (IVA), em linha com as recomendações de dois GTs anteriores; e, iii) criar um GT no âmbito do CDES para apresentar propostas de revisão do arcabouço legal referentes às competências concorrentes de políticas públicas visando à eficiência na prestação de serviços públicos.

Para atender a essas recomendações, mesmo sem a ocorrência de reunião plenária e determinação presidencial correspondente, a Casa Civil editou, em 2018, as portarias n.º 627, 628 e 629, instituindo três Comissões de Trabalho (CTs). Essas comissões não seguiram as

mesmas regras dos GTs, não resultando em recomendações, mas em propostas sobre os temas competências federativas, reforma política e reforma tributária, pois a complexidade desses temas exigiu maior aprofundamento e debate (BRASIL, 2018h). Também não havia limitação no quantitativo de propostas a serem apresentadas como ocorria com as recomendações dos GT.

As reuniões da CT Competências Federativas ocorreram em 14 de agosto, 11 de setembro e 06 de novembro de 2018; de Reforma Política em 15 de agosto, 12 de setembro, 17 de outubro e 07 de novembro de 2018, e de Reforma Tributária em 16 de agosto, 13 de setembro, 18 de outubro e oito de novembro de 2018 (BRASIL, 2018h). Os resultados das CTs foram apresentados na 48ª reunião plenária, em 28 de novembro de 2018. Na comissão que debateu competências federativas os conselheiros elaboraram 11 propostas, na CT sobre reforma tributária foram 31 propostas e na comissão sobre reforma política 25 (BRASIL, 2018c).

As Comissões de Trabalho não geraram “entregas”, pois as propostas foram finalizadas a poucos dias da última reunião plenária do CDES. Além disso, também não houve articulação com as pastas ministeriais para o atendimento das propostas, pois seu conteúdo adentrava a seara legislativa. Nesse sentido, ainda que na reunião plenária em que as propostas foram apresentadas houvesse a presença de membros da equipe de transição de governo e a expectativa de entrega do material produzido nas CTs ao novo governo, não foi localizada nenhuma ação relativa a essas propostas.

d) Produtos das reuniões

Em relação ao produto das discussões dos grupos de trabalho, ao longo dos anos o CDES produziu documentos em diferentes formatos, como pareceres, moções, relatórios, propostas de políticas, documentos estratégicos para o desenvolvimento e outros até chegar ao formato de recomendações ao presidente da República (BRASIL, 2018a). Os primeiros documentos de orientação estratégica foram as Cartas de Concertação, elaboradas em 2003 e 2004, cujo conteúdo apontava para o desafio de promover uma renovação política e social, com inclusão, participação na vida pública e distribuição de renda (BRASIL, 2014). Outros documentos estratégicos, com visão de longo prazo, foram produzidos no decorrer dos anos de atuação do Conselho, como a Agenda Nacional de Desenvolvimento (AND), os Enunciados Estratégicos para o Desenvolvimento (EED), a Agenda para o Novo Ciclo de Desenvolvimento (ANC) e o Acordo para o Desenvolvimento Sustentável (BRASIL, 2014).

Além das questões estratégicas para o país, o CDES acompanhou os temas conjunturais importantes e apresentou propostas para o enfrentamento da crise econômica internacional; análises sobre a relevância e o sentido das reformas tributária e política; manifestação em defesa do caráter estruturante do Fundo Nacional de Desenvolvimento Regional; contribuições ao projeto de lei que instituiu as Parcerias Público-Privadas; a Lei Geral das Micro e Pequenas Empresas, o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB) e a Agenda Nacional do Trabalho Decente, além de ter sido a partir de sugestões do CDES que o governo regulamentou as operações de crédito consignado em folha de pagamento, a conta investimento, o direcionamento de recursos para microcrédito e a Lei de Falências (BRASIL, 2014).

Portanto, o CDES atuou tanto na construção de orientações estratégicas mais amplas quanto no debate de temas conjunturais e para isso utilizou de instrumentos diversos. Em sua origem não havia uma formatação pré-determinada para a produção do CDES, sendo os produtos mais comuns os relatórios e pareceres que eram dirigidos ao presidente e apresentavam o diagnóstico, as recomendações e as sugestões sobre determinado assunto. Outro documento comum era a moção que visava dar um tom mais urgente e relevante a um determinado tema, como, por exemplo, a moção sobre a crise financeira internacional entregue ao presidente da República em audiência realizada em 24 de outubro de 2008 (BRASIL, 2008).

A partir da mudança na metodologia, como já visto, os resultados das discussões nos GTs passaram a ter apenas uma denominação: a recomendação, que tinha como objetivo ser direta e viável no curto prazo. As discussões nos GTs geravam 03 (três) recomendações que eram apresentadas ao presidente da República na reunião plenária. Essas recomendações poderiam se transformar em “entregas”, isto é, ações adotadas pelo governo para atender, de alguma forma, o que foi proposto pelo Conselho, como, por exemplo, a criação do Conselho Nacional para a Desburocratização para atender a recomendação do CDES de se implementar um programa de desburocratização e governo digital, ligado à Presidência da República. O resultado completo do trabalho dos GTs do CDES na nova metodologia implementada em 2016 está disponível no Anexo I.

Após essa rápida contextualização sobre a trajetória de funcionamento do CDES iremos abordar a estrutura e o papel desempenhado pela equipe de apoio técnico, a Sedes, completando o modelo de governança do CDES.

3.4 A ATUAÇÃO DA EQUIPE DE APOIO TÉCNICO - SEDES

A Sedes era o órgão responsável por prover apoio técnico e operacional ao CDES, permitindo seu pleno funcionamento. Possuía natureza de órgão público, localizada dentro da hierarquia institucional da Presidência da República e com a competência específica de ser a estrutura de apoio ao Conselho. No estudo de caso objeto desta pesquisa, além de apoio, um dos papéis mais relevantes da Sedes foi de instância articuladora entre o CDES e as diversas áreas do Poder Executivo Federal na intenção de dar efetividade às recomendações do Conselho.

Para entender melhor o papel desempenhado pela Sedes faz-se necessário aprofundar o conhecimento sobre sua estrutura, dinâmica e atribuições.

3.4.1 Estrutura Institucional

A Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, a Sedes, foi criada em 2003 como secretaria especial, com *status* de ministério, mas sua estrutura sofreu diversas alterações ao longo do tempo. Em 2005 a Sedes deixa de ser secretaria especial ao ser deslocada para a estrutura da Secretaria de Relações Institucionais da Presidência da República (SRI). Nova realocação ocorreu em 2011 quando a Sedes passou a integrar a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE). Em 2013 a Sedes passa a fazer parte da estrutura da Casa Civil onde permaneceu até sua extinção em 2019.

Para Ribeiro (2016), a mudança da Sedes para a SRI, em 2005, propiciou maior estabilidade institucional a qual se somaram mudanças em relação ao caráter da instância, que se tornou mais programática com ênfase na negociação, além da possibilidade de propiciar mais voz aos conselheiros. Foi um momento de “intensa mobilização e maior capacidade de incidência dos conselheiros, num processo de rico aprendizado social e institucional” (GARCIA, 2019, p. 50). No entanto, nem todas as mudanças foram positivas. Em 2011, no governo da presidente Dilma Rousseff, a Sedes passa a fazer parte da estrutura da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), impactando a dinâmica de funcionamento e enfraquecendo a atuação do CDES. Santos e Gugliano (2015) destacam que, com a vinculação à SAE e o distanciamento da coordenação política do governo, foi nítido o esvaziamento da pauta e a diminuição das reuniões plenárias.

Em 2013 a Sedes passa a integrar a estrutura da Casa Civil, sendo que o próprio discurso oficial reconheceu a necessidade de maior aproximação do Conselho com o centro decisório e com a Presidência da República quando dessa alteração de posicionamento (BRASIL, 2014). Para Garcia (2019), essa mudança se relaciona às ações do governo em resposta às mobilizações conhecidas como “jornadas de junho”, mas, segundo o autor, a oportunidade de voltar a estar próximo ao centro de poder acabou não se configurando como um momento de atuação relevante do CDES, que ainda permanecia em um contexto geral de baixa mobilização e reduzido peso político desde 2011.

No governo Temer, a Sedes permanece vinculada à Casa Civil, sendo que a Lei n.º 13.502, de 1º de novembro de 2017, reforça esse posicionamento. A Lei e os decretos de regulamentação dispuseram sobre o apoio administrativo e orçamentário ao CDES, necessários para tornar possível a execução de atividades logísticas para a realização não somente de reuniões plenárias periódicas, mas também de outras atividades essenciais ao processo de diálogo (BRASIL, 2018a).

Desde sua criação, o ministro da área de alocação da Sedes assume a posição de Secretário-Executivo do Conselho. No primeiro ano este cargo foi ocupado por Tarso Genro, mas, logo a seguir, em 2004, em decorrência da reforma ministerial, o ministro foi substituído por Jaques Wagner (KUNRATH, 2005). No governo Temer, o Secretário-Executivo do CDES foi o ministro-chefe da Casa Civil, Eliseu Padilha.

A proximidade com o centro de governo foi essencial para o desempenho das atividades da Sedes, pois uma grande parte do trabalho exigia articulação com outras áreas da presidência da República e com os ministérios. Como afirma Cavalcante (2018), o fator estrutural não pode ser negligenciado, isto é, a capacidade de influenciar as ações governamentais depende também de onde os atores estão posicionados, mais próximos ou afastados do centro de governo.

Nessa perspectiva, estar posicionado no centro decisório garantiu maior visibilidade aos temas debatidos no Conselho e poder de articulação com os órgãos responsáveis pelas políticas públicas. Esse posicionamento permitiu a inserção dos temas debatidos no CDES na agenda de governo, por meio da inclusão das temáticas na agenda de acompanhamento e monitoramento de programas prioritários da Casa Civil (BRASIL, 2018a).

O fato de a Secretaria contar com dotação orçamentária específica para dar suporte ao funcionamento do CDES, ainda que fosse submetida ao contingenciamento de recursos como os demais órgãos de governo, possibilitava maior autonomia e capacidade de execução das atividades. Em relação aos recursos humanos disponíveis para funcionamento da Sedes, de acordo com o Decreto n.º 9.038, de 26 de abril de 2017, existiam os seguintes cargos: um

secretário, um secretário-adjunto, dois diretores, quatro gerentes de projeto, dois coordenadores-gerais, três coordenadores e dois cargos de chefe, além de outros servidores que exerciam funções técnicas e administrativas sem ocupação de cargos, perfazendo uma média de 25 servidores na equipe da Sedes¹¹.

A posição hierárquica, a vinculação de recursos orçamentários e o quadro de cargos demonstram que o governo despendia uma atenção especial ao CDES, de tal forma que o Conselho, além de recursos orçamentários específicos, contava com o apoio de uma equipe de servidores públicos e disponibilidade de cargos para a montagem dessa equipe.

3.4.2 Articulação e acompanhamento das recomendações

Além de organizar as atividades do CDES, os grupos de trabalho e as reuniões plenárias, outra atividade importante desempenhada pela Sedes era a de articulação com os órgãos do governo e de acompanhamento do andamento das ações adotadas para atender as recomendações do Conselho. Foi desenvolvida uma estratégia de articulação da equipe da Sedes com os demais atores governamentais no intuito de acompanhar a concretização das recomendações e determinações presidenciais (BRASIL, 2018a). Para que as recomendações fossem acatadas era preciso envolver, desde o início das discussões, as áreas responsáveis pela temática, de modo a alcançar um equilíbrio entre o que era demandado pelo Conselho e o que era factível de ser executado pelo governo (BRASIL, 2018a).

Assim, entre a primeira e a segunda rodada de reuniões dos GTs, de posse das cinco recomendações preliminares, a equipe da Sedes atuava como articuladora, dialogando com as equipes de governo envolvidas nas políticas relacionadas a essas cinco recomendações e as convidava para participar da segunda rodada, sugerindo que ao participar do debate abordassem a viabilidade e a relevância das propostas elaboradas pelos conselheiros (BRASIL, 2018a). Após a segunda rodada dos grupos de trabalho a equipe da Sedes retornava às áreas envolvidas para dar conhecimento do texto final e para ouvir dessas áreas quais medidas poderiam ser encampadas pelo presidente da República para o atendimento das recomendações (BRASIL, 2018a).

Cabe esclarecer que, mesmo com a paralisação das reuniões plenárias em 2017 a Sedes continuou trabalhando nas recomendações dos GTs do segundo ciclo, realizado em maio de 2017, em articulação com os demais órgãos governamentais, o que levou à produção de alguns

¹¹ O número não é absoluto, pois no decorrer do período houve entrada e saída de servidores.

resultados para determinadas recomendações que ainda não tinham sido apresentadas na reunião plenária e, portanto, não se constituíam como determinações presidenciais. As ações tomadas pelos órgãos para cumprir as recomendações do CDES, sendo ou não determinações presidenciais, eram denominadas de “entregas”. Todo o trabalho da equipe da Sedes visava ampliar a efetividade do diálogo promovido no CDES por meio da adoção da maior quantidade possível de suas recomendações (BRASIL, 2018a).

O trabalho empreendido anteriormente à reunião plenária era fundamental, pois assim o presidente, em seu pronunciamento, poderia anunciar a adoção de determinadas recomendações e definir responsáveis pela execução. Um exemplo bem-sucedido da articulação da equipe da Sedes com os órgãos governamentais, realizada previamente à reunião com o presidente, foi a assinatura durante reunião plenária do decreto que criou o Conselho Nacional para a Desburocratização – Brasil Eficiente (BRASIL, 2018a). O ato já estava pronto para a assinatura do presidente, não sendo necessária uma determinação presidencial para sua consecução, tornando-se, imediatamente, uma entrega, uma ação governamental para o atendimento de uma das recomendações do GT desburocratização e modernização do Estado.

A intenção da Sedes nas reuniões de articulação com os ministérios envolvidos era identificar as possíveis determinações ou ações que o presidente poderia anunciar na reunião plenária do Conselho. Portanto, as determinações que o presidente apresentava nas reuniões plenárias eram previamente examinadas pelas áreas para verificação de sua viabilidade (BRASIL, 2018a). Não era, e nem poderia ser, uma decisão que o presidente tomava no momento da reunião plenária, havendo toda uma preparação prévia para definir o que seria viável e oportuno apresentar.

Após o anúncio das determinações presidenciais e ações governamentais em atendimento às recomendações do CDES, a Sedes atuava no acompanhamento, isto é, era necessário verificar o que estava sendo feito pelo Governo Federal, se as metas e prazos de implantação estavam sendo cumpridos (BRASIL, 2018c). O acompanhamento era importante para que os conselheiros ficassem a par do andamento das ações, bem como para poder avaliar junto aos órgãos governamentais as dificuldades enfrentadas, auxiliando, quando possível, na resolução de problemas ou buscando alternativas de solução (BRASIL, 2018c).

Como visto, a Sedes desempenhou um papel essencial de articulação antes, durante e após a elaboração das recomendações. Antes, a equipe da Sedes articulava a definição da pauta e organizava os grupos de trabalho; durante os ciclos articulava com especialistas e autoridades governamentais a participação nos GTs; e, após a finalização das recomendações articulava com os órgãos governamentais medidas possíveis para que o presidente da República pudesse

acatar as recomendações, por meio de determinações presidenciais. E, após todo esse processo, acompanhava a concretização das ações para garantir a efetividade das recomendações.

3.4.3 O papel da Sedes na busca por resultados

Logo no início da publicação oficial referente aos 15 anos do CDES encontra-se a afirmação de que havia “carta branca” para as modificações necessárias, dada pelo presidente da República e pelo ministro-chefe da Casa Civil, para uma nova fase no “Conselhão” (BRASIL, 2018a). No entanto, apenas as modificações no desenho institucional e o apoio da presidência da República não seriam suficientes, sendo necessário envolver, desde o início das discussões, os ministérios que viessem a implementar as recomendações, de modo a alcançar um equilíbrio entre o que a sociedade civil almejava e aquilo que seria factível para o governo (BRASIL, 2018a). Cabe destacar que a presença do presidente da República nas reuniões plenárias e do ministro-chefe da Casa Civil na abertura das reuniões dos grupos de trabalho demonstrava o apoio dos atores políticos ao trabalho do CDES.

No caso específico da Sedes e sua relação com outros atores institucionais cada área de governo pode ser entendida como um campo de ação estratégico no qual são cultivadas relações com atores relevantes. A partir da análise documental podemos inferir que entre as habilidades utilizadas pela Sedes está o que se pode denominar de “*social skills*” ou habilidades sociais na busca por resultados, pois apenas o apoio político ou a escolha racional poderiam não ser suficientes para engajar as áreas setoriais na implementação das recomendações do CDES. Essa é uma habilidade fundamental para induzir a cooperação em um campo de ação estratégico no qual são cultivadas relações com atores relevantes para atingir os resultados pretendidos (FLIGSTEIN; McADAM, 2012).

Dessa forma, foi necessária uma intensa articulação da Sedes com as demais áreas governamentais para engajar atores institucionais e convencê-los de que atender as recomendações do CDES poderia ser visto como uma forma de colocar suas próprias políticas (interesses) na pauta do governo. Esse convencimento se dava por meio de contatos, interações e articulação com as áreas setoriais relacionadas ao tema das recomendações do CDES. O convite para as áreas ministeriais participarem das reuniões dos GTs para expor suas políticas foi uma forma de incluir essas áreas desde o início e dar visibilidade às políticas setoriais à sociedade, o que poderia levar à inserção de determinadas ações ou políticas públicas na agenda governamental por meio das recomendações do CDES. Em um mandato curto, como o do

governo Temer, a inclusão de uma ação do interesse de uma área setorial em uma recomendação era uma oportunidade de influenciar a agenda governamental, de colocar sua política em evidência. Ao procurar compatibilizar as recomendações do CDES com os interesses das áreas de governo a Sedes conseguiu engajar diversos atores, contribuindo para a construção de propostas objetivas e viáveis no curto prazo.

Cabe ressaltar que o apoio político e a posição hierárquica próxima ao centro de governo podem ser considerados formas de empoderamento da Sedes e, por certo, são atributos que auxiliaram à equipe técnica no convencimento das demais áreas de governo na adoção das recomendações do CDES.

A partir dessa exposição, o próximo capítulo irá tratar da análise da tríade recursos, processos e habilidades que permitiram o funcionamento do CDES, influenciaram a construção do modelo de governança e dos resultados apresentados em 2018.

4 RECURSOS, PROCESSOS E HABILIDADES: A TRIÁDE DO MODELO DE GOVERNANÇA DO CDES

O referencial teórico foi a fonte primária para a seleção dos componentes do modelo de governança do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social, no período de 2016 a 2018, que formam uma tríade: recursos, processos e habilidades, sendo que cada componente desta tríade está conectado a elementos identificados durante a pesquisa.

A partir do referencial teórico foi realizada uma extensa pesquisa documental, como a leitura de atas de reunião, relatórios de grupos de trabalho, publicações oficiais, entre outros, com o objetivo de se encontrar fundamentos que apoiassem os elementos selecionados. As informações provenientes da análise documental foram enquadradas dentro dos componentes da tríade para facilitar a organização e análise.

Por último, ao utilizar a teoria fundamentada em dados para o registro e análise das entrevistas foi possível categorizar os achados dentro dos componentes da tríade e relacioná-los aos respectivos elementos.

Assim, este capítulo se desenvolve apresentando cada um dos componentes da tríade do modelo de governança. Para cada componente são detalhados seus elementos, relacionando-os com o referencial teórico e com os achados oriundos da pesquisa documental e das entrevistas.

A forma de apresentação da tríade do modelo de governança do CDES é resultado do modelo analítico utilizado e busca sistematizar as informações, facilitando a leitura e a compreensão.

4.1 RECURSOS

Os elementos identificados durante a pesquisa classificados como recursos são: i) Apoio Político; e ii) Posição Hierárquica da Sedes.

4.1.1 Apoio Político

O funcionamento do CDES, desde seu início, esteve vinculado ao apoio político do presidente da República. Como visto no capítulo 3, a atuação do Conselho teve maior ou menor intensidade dependendo do apoio do mandatário que estava no poder. Nessa direção, cabe destacar que, em 2019, o CDES foi extinto por uma decisão política.

O referencial teórico sobre efetividade das instituições participativas elenca como um dos fatores que influenciam o resultado das IPs o apoio de partidos políticos e/ou as coalizões de governo às deliberações produzidas, que se relaciona à presença de atores políticos e ao grau de importância que a participação adquire em seus projetos políticos (AVRITZER; NAVARRO, 2003, AVRITZER; WAMPLER, 2004, AVRITZER, 2008), bem como o apoio formal concedido por autoridades governamentais às instituições participativas (WAMPLER, 2011).

Ao serem questionados sobre a permanência e funcionamento do CDES no governo Temer, os entrevistados foram unânimes em apontar o apoio político, centralizado na figura do ministro-chefe da Casa Civil, como fundamental. Os comentários dos entrevistados convergem para a visão que o ministro teria da importância do Conselho para a agenda governamental: “[...] o ministro percebeu, de certa forma, um espaço de articulação política [...]” (ENTREVISTADO 1, 2019); “[...] de certa forma ele consegue acoplar o CDES à agenda de reformas [...]” (ENTREVISTADO 2, 2019); “[...] enxergou ali um instrumento para ter uma certa influência em algumas esferas que ele considerava importantes [...]” (ENTREVISTADO 5, 2019); e “[...] o ministro foi o grande visionário do papel e da importância do CDES naquele momento político” (ENTREVISTADO 8, 2019). Além desses comentários sobre a atuação do ministro da Casa Civil, os entrevistados também citam a figura do presidente Temer: “[...] acho que não foi o Temer, mas o ministro Padilha que tinha essa visão de alcance do CDES [...]” (ENTREVISTADO 7, 2019); “[...] o Temer ficava a reunião (plenária do CDES) inteira, não saía para atender telefone, não saía para falar com assessor [...]” (ENTREVISTADO 5, 2019). O entrevistado 3 relembra que o presidente Temer já conhecia o CDES do tempo em que era vice e que ele teria vislumbrado ali um canal para dar legitimidade ao governo.

Além do apoio político ao funcionamento do CDES, os entrevistados apontam como tão ou mais importante o apoio dado para o empoderamento da Sedes perante os demais órgãos de governo. O entrevistado 1 afirma que o apoio do ministro foi fundamental para que a Sedes tivesse trânsito facilitado com as demais áreas, corroborado pelo entrevistado 4 que também cita como foi fundamental o apoio do ministro na negociação da adoção das recomendações pelos ministérios. O entrevistado 8 comenta sobre a relação de confiança do ministro com a equipe da Sedes:

O ministro sempre perguntava o que a equipe achava. [...] Tudo o que foi levado pela Sedes ao ministro foi acatado, ainda que a palavra final tenha sido dele [...]. Ele deu plena liberdade à Sedes para trabalhar. [...] não houve interferência política na formação da Sedes. Quem empoderou a Sedes foi o ministro Padilha. (ENTREVISTADO 8, 2019).

Ainda sobre o apoio à Sedes, o entrevistado 6 lembra que, anteriormente, a Secretaria não tinha muita participação dentro da Casa Civil, pois estava mais voltada para o próprio Conselho. O entrevistado 6 complementa apontando que isso mudou quando a Sedes passou a ser chamada para as reuniões internas da Casa Civil em que se discutiam os assuntos relevantes que tinham ou podiam ter impacto na agenda governamental. Além disso, destaca como importante para a visibilidade da Sedes sua inserção na Medida Provisória de estrutura da Casa Civil, explicando que “[...] a Sedes passou a ser um órgão com voz dentro da Casa Civil, o que foi um grande salto, se equiparar com as outras Subchefias” (ENTREVISTADO 6, 2019).

Nesse contexto, a própria burocracia passa a entender que o CDES tinha força, como afirma o entrevistado 7: “[...] num governo rápido e com muitas ideias esparsas as outras Subchefias, por vezes, se apoiavam no que vinha da sociedade, nas ideias que o CDES estava discutindo para obter respaldo”. O entrevistado acrescenta que os ministérios perceberam esse apoio político e isso levou ao reconhecimento do CDES e da Sedes como atores relevantes pelas áreas governamentais para a implementação de políticas.

O apoio apolítico respalda as relações de poder e pode ampliar a influência de um determinado ator sobre outros. Portanto, é possível perceber como um elemento-chave para o funcionamento do CDES e o fortalecimento da Sedes o apoio político advindo, principalmente, do ministro-chefe da Casa Civil. Como visto, a percepção do apoio político leva ao apoio de outros atores governamentais, compondo um círculo em que apoio gera mais apoio.

4.1.2 Posição Hierárquica da Sedes

Houve uma série de alterações no vínculo da estrutura organizacional da Sedes ao longo de sua existência. Inicialmente criada com *status* de ministério, em 2003, a posição da Secretaria refletia a importância do CDES para o governo.

É possível traçar um paralelo entre as mudanças institucionais ocorridas na Sedes e o nível de atividade do CDES. Com o decorrer do tempo a estrutura hierárquica a qual a Sedes esteve vinculada vai se alterando, assim como a trajetória do CDES alterna momentos de intensa atividade e de esvaziamento, isto é, quanto mais longe a Sedes estava do centro de poder menor o nível de atividade do CDES. Por exemplo, os primeiros anos do CDES foram de aprendizado e de produção de documentos voltados para a agenda do desenvolvimento e tanto a Sedes como o CDES estavam no centro de governo. Em 2005 a vinculação da Sedes passa a ser a Secretaria de Relações Institucionais (SRI) na Presidência da República. Como a SRI

atuava na coordenação política, na interlocução com os entes federados e na condução do relacionamento do governo com o Congresso e os partidos políticos, a Sedes e o CDES tinham acesso a um local privilegiado na estrutura governamental, ligado diretamente ao núcleo de governo (SANTOS; GUGLIANO, 2015), o que fez com que esse período fosse bastante produtivo. Esse vínculo institucional, segundo Santos e Gugliano (2015), facilitava o trânsito das recomendações do CDES graças à proximidade com os gestores responsáveis pela coordenação política. Por outro lado, em 2011, no governo Dilma, a Sedes passa a fazer parte da estrutura da Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE). Essa nova vinculação trouxe consigo uma redução dos trabalhos do Conselho e do número de reuniões. Ao posicionar a Sedes na estrutura da SAE, o CDES perdeu peso político, pois essa nova vinculação institucional passou a influir na gestão e coordenação da Sedes, bem como no trânsito das recomendações do CDES (SANTOS; GUGLIANO, 2015). Em 2013 houve outra mudança institucional e a Sedes volta a fazer parte da estrutura da Casa Civil, mas ainda assim o CDES não ganha relevância política, pois o país vivenciava o início de uma crise política que desemboca no *impeachment*. Em 2016, no governo Temer, a Sedes permanece vinculada à Casa Civil e o CDES ganha nova força, com a reestruturação de seu desenho institucional e o empoderamento da Sedes perante às demais áreas governamentais.

Em síntese, no governo Lula, o apoio do presidente ao CDES coincide com a proximidade da estrutura da Sedes com o núcleo político. Já no governo Dilma a estrutura da Sedes se distancia do núcleo político ao mesmo tempo em que se reduzem as atividades do CDES. E no governo Temer a importância do CDES é reforçada ao dispor na Lei n.º 13.502/2017 que a estrutura da Sedes era parte da Casa Civil, retomando a proximidade com o núcleo político.

Conforme um dos entrevistados explica, o CDES propriamente dito nunca foi movimentado, estando sempre vinculada diretamente à Presidência da República. No entanto, a movimentação da Sedes criava uma situação inusitada, pois a Secretaria-Executiva do Conselho (a Sedes) caminhou no interior da estrutura governamental, mas o Conselho não. Então, como questiona o entrevistado 4, “[...] como o CDES poderia estar vinculado a uma estrutura e a Sedes a outra, sendo que os dois estavam interligados? [...]”. O entrevistado 4 complementa apontando que estar numa estrutura mais próxima à Presidência da República dá um *status* de importância maior do que estar dentro de uma Secretaria, como foi na época em que a Sedes estava vinculada à SAE.

Outros entrevistados apontaram a relevância da posição hierárquica da Sedes para o funcionamento do CDES: “[...] estar dentro da Casa Civil ajudava muito [...]”

(ENTREVISTADO 2) e “[...] a Sedes estando na Casa Civil já era uma abertura facilitada” (ENTREVISTADO 3).

De acordo com o apontado pelos entrevistados, a posição hierárquica foi um fator importante para a atuação da Sedes, pois a representação de autoridade dada pela proximidade com o núcleo de governo facilitou o contato com outros atores governamentais. No entanto, este é apenas um dos elementos a ser considerado, pois a posição hierárquica não deve ser automaticamente ligada ao empoderamento de uma determinada área, como pode ser visto na própria trajetória da Sedes quando da mudança institucional da SAE para a Casa Civil, no governo Dilma, em que essa alteração na estrutura não se refletiu em autoridade ou empoderamento.

Nesse contexto, é possível afirmar que a proximidade ou distanciamento da Sedes com o centro de governo foi um dos elementos que influenciou a atuação do CDES, ainda que seja necessário considerar outros aspectos, como o apoio político. Como indicado no referencial teórico, a hierarquia continua sendo um elemento central para a governança pública (PETERS, 2015) e estar próximo ao centro do poder é uma forma de mostrar às demais áreas que aquele órgão tem apoio e relevância. A hierarquia, segundo Bouckaert, Peters e Verhoest (2010) é o mecanismo mais familiar utilizado para produzir coordenação e cooperação entre organizações no setor público, pois possibilita o alinhamento e pode até ser usada para pressionar os outros órgãos a direcionar suas atividades de acordo com determinados objetivos do governo.

4.2 PROCESSOS

Para compor a segunda parte da tríade, os processos, foram selecionados os elementos: i) Definição da Agenda; ii) Composição do Conselho; e iii) Metodologia de Trabalho, que abrange a dinâmica das reuniões dos grupos de trabalho e reuniões plenárias.

4.2.1 Definição da Agenda

De acordo com o referencial teórico, os conselhos que possuem a prerrogativa de elaboração da pauta são mais permeáveis à influência dos atores sociais (ALMEIDA, 2009). Nesta direção, Faria e Ribeiro (2011) apontam que a construção da pauta indica a capacidade de intervenção dos diferentes atores, tanto do governo quanto da sociedade.

Ainda que fosse permitido e até solicitado que os conselheiros sugerissem pautas, a agenda era, em última instância, definida pelo governo. No modelo anterior ao do governo Temer, como apontado por Santos e Gugliano (2015), a inclusão de novas pautas sugeridas por atores sociais era limitada, pois a agenda era definida pelo Executivo, dificultando a inclusão de temas externos ao governo. Nessa perspectiva, Kunrath (2005) também aponta que os temas prioritários da agenda eram definidos no centro político de governo e encaminhados ao CDES, resultando em perda de autonomia do Conselho.

Na metodologia implantada em 2016, a construção da pauta contava com a participação dos conselheiros mediante a apresentação de sugestão e, posteriormente, manifestação sobre uma lista de temas preparada pela Sedes previamente submetida à apreciação do presidente da República. Portanto, a definição da pauta era limitada àqueles temas que passaram pelo crivo prévio do Executivo, ainda que tenham origem em uma sugestão dos conselheiros. Um dos entrevistados explica que os temas eram definidos junto ao presidente e que “[...] a Sedes fazia toda a preparação para que os conselheiros pudessem discutir em GTs os temas definidos pelo presidente” (ENTREVISTADO 1, 2019). Outro entrevistado complementa esclarecendo que a agenda de discussão no CDES era aquela prioritária para o governo e uma forma de fazer isso era escolher temas que de alguma forma estavam aparecendo na opinião pública, em que havia probabilidade de ser relevante para grande parte do governo: “[...] a gente estava muito antenado com o que estava sendo discutido, acompanhando inúmeros assuntos e a gente tinha uma ideia muito boa do que era provável que andasse” (ENTREVISTADO 2, 2019).

A definição da agenda pode ser vista como uma oportunidade de se colocar temas ou propostas de políticas do próprio governo em debate que por algum motivo estavam pausados ou com andamento prejudicado. Um dos entrevistados comenta que a efetivação das recomendações do Conselho convergiu muito com o que o governo queria fazer ou já estava fazendo, “[...] tanto que nas reuniões ministeriais a gente ouvia que o CDES servia para alavancar pautas que tinham sido arquivadas por algum motivo” (ENTREVISTADO 6, 2019). Interessante observar o comentário do entrevistado 6:

[...] as coisas começam a andar e por algum motivo paralisam. Mas o governo quer fazer só que ao mesmo tempo o governo tem de lidar com aquele setor que está paralisando a pauta, então o que o Conselho fazia era convergir com o governo para destravar pautas. (ENTREVISTADO 6, 2019)

Nessa direção, o entrevistado 4 aponta que é possível observar pelas entregas advindas das recomendações dos conselheiros que a maioria delas eram ações que já estavam em andamento no governo. O entrevistado 4, no entanto, ressalta que é preciso considerar que

houve um trabalho do CDES em debater e analisar o tema, que houve a sensibilidade do ministério em olhar para o Conselho e ver a sociedade civil se manifestando sobre a sua política, percebendo esse trabalho como um reforço da sociedade para dar continuidade a uma política pública com o aval do governo.

Por outro lado, o entrevistado 6 critica a escolha prévia de temas “[...] porque, às vezes você empurra para o conselheiro um tema que para ele não interessa, ele queria trazer outras coisas, agregar outras coisas”. Nesse caso, o entrevistado 6 cita o fato de que um dos problemas dos grupos de trabalho, verificado na metodologia nova, era a dificuldade em trazer conselheiros para participar de debates de temas para os quais eles não tinham interesse.

De acordo com o referencial teórico e documentos de referência utilizados neste trabalho, além das entrevistas, podemos inferir que, desde seu início, a contribuição do CDES para a definição da agenda de trabalho foi limitada. No entanto, cabe ponderar que o CDES foi criado como órgão de assessoramento direto ao presidente da República e tinha como atribuição “[...] apreciar propostas de políticas públicas, de reformas estruturais e de desenvolvimento econômico e social que lhe sejam submetidas pelo Presidente da República” (Decreto n.º 8.887/2016). Portanto, além de haver disposição legal para a definição da agenda pelo presidente da República, faz sentido que o presidente buscasse junto aos conselheiros contribuições para aqueles assuntos que lhe eram mais prementes, pois se tratava de um Conselho escolhido pelo presidente para quem era importante ouvir a opinião da sociedade sobre determinado assunto da agenda governamental ou com grande possibilidade de entrar. Por outro lado, essa limitação afetava a capacidade do CDES em sugerir outros temas que na opinião dos conselheiros poderiam ser tão ou mais relevantes para o desenvolvimento do país do que aqueles da agenda governamental.

A convergência da pauta governamental e do CDES também foi facilitada pela percepção das áreas finalísticas de que a aproximação com o Conselho poderia ser uma oportunidade de inserir suas políticas na agenda governamental ou dar um impulso para aquelas políticas que estavam em estudo ou em andamento, mas que enfrentavam algum tipo de obstáculo¹².

Nesse contexto, ainda que a definição da pauta tenha sido limitada ao passar pelo crivo prévio do Executivo, podemos afirmar que a atuação do CDES afetou a formulação da agenda governamental, pois ao discutir os temas selecionados para aconselhamento presidencial os

¹² Ver conteúdo da seção 4.3.2 – Habilidades Sociais.

colocou em evidência, além de atuar como uma janela de oportunidade¹³ para dar visibilidade a temas relacionados às políticas públicas de alguns setores.

4.2.2 Composição do Conselho

Antes de sua reestruturação o CDES era composto por representantes do governo e da sociedade civil, sendo a maioria dos conselheiros da sociedade. Cabe lembrar que, diferentemente de outros conselhos, os membros do CDES eram escolhidos e designados pelo presidente da República, não existindo definição de cadeiras por segmento. Tratava-se de uma escolha pessoal do presidente e por isso os membros, em tese, não representariam categorias. No entanto, cabe destacar que a escolha dos membros se dava em função de sua atuação e relevância, e, em geral, estavam ligados a algum setor ou instituição.

Santos e Gugliano (2015) apontaram a limitação existente quanto à capacidade inclusiva do CDES, pois a ausência de regras sobre a garantia de proporcionalidade entre os segmentos e a não possibilidade de indicação de representantes pelas organizações da sociedade civil revelariam problemas de representatividade. Por outro lado, Daniela Ribeiro (2016) chama a atenção para o contexto e o objetivo da criação do CDES que estavam intimamente relacionados à necessidade de aproximação do setor empresarial para a sustentação de uma coalizão de reconfiguração da estratégia de desenvolvimento. A autora destaca que a composição do CDES esteve, portanto, alinhada aos seus propósitos.

A reestruturação do CDES, em 2016, trouxe uma novidade para o processo de composição do colegiado: a exclusividade da participação da sociedade civil, com exceção do Secretário-Executivo do Conselho que era o ministro-chefe da Casa Civil. No entanto, os ministros das demais áreas continuavam a participar das reuniões plenárias, como convidados, mas não se sentavam junto aos conselheiros. Dependendo da pauta, alguns ministros eram convidados a se sentar à mesa junto ao presidente da República e tinham uma fala prevista na reunião plenária.

Cabe destacar, nessa reestruturação, o papel desempenhado pela Sedes na composição do CDES, pois veio dela a proposta de recomposição e a lista de nomes submetida ao ministro-chefe da Casa Civil e ao presidente da República (BRASIL, 2018a). Para a equipe da Sedes, a decisão por adotar critérios técnicos, organizados em metodologia desenvolvida pela própria

¹³ Dada a complexidade e o volume de demandas que chegam aos formuladores, apenas algumas questões são incluídas na agenda governamental, num determinado momento. Para Kingdon (2003), a convergência de alguns fluxos abre uma oportunidade de inclusão na agenda governamental.

equipe de servidores públicos, permitiu compor um grupo mais representativo da sociedade e dos setores da economia brasileira (BRASIL, 2018a).

Os entrevistados, ao comentar sobre essa mudança, confirmaram o descrito na publicação dos 15 anos do CDES que ressalta a importância das conversas ocorridas com alguns conselheiros como subsídio para a elaboração da proposta de recomposição do CDES e a ênfase na argumentação de que os conselheiros queriam ser mais ouvidos do que ouvir do governo, como comenta o entrevistado 8:

[...] perguntamos aos conselheiros, aqueles principais, que estavam, principalmente, desde a criação, naquele momento o que seria importante que um conselho tivesse, o que eles gostariam de fazer num conselho e o que eles achavam de errado no conselho. Os conselheiros disseram “eu não vou à Brasília se é para ouvir ministro falar” [...]. Outra coisa que eles falavam era que “de alguma forma o que eu falo possa vir a influenciar o governo, possa fazer sentido para o governo” (ENTREVISTADO 8, 2019).

A retirada da participação do governo da composição do CDES, segundo alguns entrevistados, não chegou a alterar, de forma expressiva, o funcionamento do Conselho:

[...] na composição original os ministros faziam parte do Conselho. Eu acho que isso era uma mera formalidade [...]. Na prática, os ministros não participavam do dia-a-dia do Conselho. **Eles não estavam ali como membros daquele Conselho, mas como representantes do governo.** [...], ou seja, o ministro ou os representantes dele nas reuniões do Conselho não se colocavam como membros do conselho, eles se colocavam um pouco como observadores do governo ali e tal (ENTREVISTADO 2, 2019, grifo nosso).

[...] o governo tinha uma participação diferenciada nos anos em que estava presente com assento no conselho. Eles (governo) não participavam muitas vezes dos GTs porque eram os ministros os próprios conselheiros, eles mandavam representantes, mas nem sempre mandavam. [...] Eu não entendi muito bem na época o porquê dessa retirada do governo. **Acho que não necessariamente fez muito efeito prático.** Na verdade eles já não participavam (ENTREVISTADO 3, 2019, grifo nosso).

Quando ele retira os membros do governo, eu acho que inova pouco, porque os membros do governo eram participantes pró-forma do conselho. Eles eram membros no sentido de que eles tinham que ir lá prestar esclarecimentos, mas **eles não faziam parte, a voz deles no conselho não era uma voz de construção, era uma voz de respaldo ou de justificar suas políticas, prestar contas**, era uma obrigação que o ministro assumia. Então, quando retira os membros do governo eu acho que a inovação é pouca (ENTREVISTADO 6, 2019, grifo nosso).

Uma reflexão apresentada por um dos entrevistados foi em relação à função dos representantes do governo no CDES. O entrevistado 8 questiona que sendo o CDES um órgão consultivo do presidente com participação da sociedade civil não haveria razão para a participação de membros do governo no Conselho, pois caso o presidente quisesse ouvir

conselhos de seus ministros ele poderia chamá-los a qualquer momento. Além disso, a composição não era igualitária entre governo e sociedade civil, sendo a maioria dos membros os da sociedade, além de não haver critérios objetivos para a escolha dos ministros que participavam como membros do governo (ENTREVISTADO 8, 2019).

Em relação à proposta de recomposição do colegiado, oriunda do trabalho da equipe da Sedes, o entrevistado 1, por exemplo, explica que a proposta que embasou a composição dos membros do conselho veio de um estudo técnico realizado pela equipe da Sedes sobre quem poderia compor o Conselho. O entrevistado 5 também comenta sobre a proposta de recomposição: “A ideia da recomposição era trazer uma representação que espelhasse o PIB e que trouxesse novos temas, como infância, pautas femininas e outras” (ENTREVISTADO 5, 2019). Outros comentários que reforçam o papel da equipe da Sedes para a definição da composição:

[...] eu lembro que nós fizemos um trabalho de escanear o Conselho. A gente fez um estudo de quais segmentos estavam no Conselho, o peso de que cada setor [...] a gente fez a recomposição do conselho diminuindo algumas cadeiras de forma a contemplar outros setores da sociedade (ENTREVISTADO 6, 2019).

Foi feito um estudo técnico sobre quem poderia compor o conselho, definimos internamente, na equipe, qual seria a proposta para o conselho, levamos ao ministro e ele não fez nenhum tipo de alteração. Ele levou ao presidente e o presidente concordou com todos os nomes que haviam sido propostos. Posteriormente, entraram mais alguns poucos membros por indicação do presidente, mas foram muito poucos (ENTREVISTADO 1, 2019).

Retornando à pesquisa documental, o processo de composição do CDES foi bem detalhado na publicação oficial “Conselhão: do diálogo aos resultados” (2018). Em capítulo específico do livro, retratado no capítulo 3 deste trabalho, a lista de nomes de possíveis conselheiros foi elaborada a partir de critérios divididos em quatro dimensões: i) Formação da opinião pública; ii) Participação e ativismo em temas sociais, culturais e empresariais; iii) Relevância econômica; e, iv) Impacto sociopolítico. O resultado da aplicação desses critérios foi uma lista de nomes encaminhada ao ministro da Casa Civil e ao presidente da República, aprovada com a adição de alguns poucos nomes pelo presidente (BRASIL, 2018a).

De acordo com o referencial teórico, as regras de representação são importantes, pois podem restringir ou ampliar a participação nos conselhos, tornando-os mais ou menos permeáveis, inclusivos e abertos à renovação e à diversidade de atores (FARIA; RIBEIRO, 2011). Assim, ao definir quem pode participar, ainda que utilizando critérios considerados técnicos, a Sedes influenciou a composição do CDES e, por consequência, suas deliberações.

Cabe apontar a singularidade de se delegar à equipe de apoio a atribuição de definir os critérios de composição de um conselho, ainda mais se tratando de um conselho de assessoramento direto ao presidente da República. Podemos observar melhor esse ponto no comentário dos entrevistados:

No governo Lula [...] muitas das indicações eram pessoais do presidente ou de algum ministro. No Temer isso foi feito pela burocracia, baseado em critérios que a gente definiu, mas que eram critérios. [...] Eu acho que a nossa preocupação, lembrando que isso foi uma proposta de um grupo praticamente de 100% de burocratas para o que nos parecia que geraria melhores resultados, havia um genuíno interesse em escolher pontos de vista diferentes tecnicamente fundamentados. A gente achava que a qualidade técnica de cada um faria muita diferença [...]. Nós vamos discutir a questão de cotas, de racismo, aí tem uma pessoa que entende do fim da escravidão do Brasil, do direito das mulheres, então vamos ouvir o expert no assunto. Essa é uma característica muito forte do Conselho [...]. A gente acreditava na expertise, a gente buscava a expertise (ENTREVISTADO 2, 2019).

O que surpreendeu na proposição de reestruturação de ter um conselho por “mérito”, que por isso ser uma coisa de burocrata, sugerido pela burocracia, isso não seria aceito pelos mandatários políticos, mas que foi totalmente aceito. Surpreendeu positivamente. [...] A lista produzida veio de uma ideia da equipe técnica que utilizou dezenas de variáveis algumas qualitativas outras quantitativas, de levantamento de dados. Isso foi apresentado e passou. Essa lista refletia pessoas que reverberavam na sociedade, tanto minoritários, da academia, quanto gente do PIB, empresários, banqueiros (ENTREVISTADO 7, 2019).

Ele (o ministro) apoiou quando foi proposto um conselho mais técnico do que político, pois era um conselho de nomeação livre do presidente e ele poderia escolher quem ele quisesse. [...] mas ele não excluiu os nomes apresentados pela Sedes, nenhum nome (ENTREVISTADO 8, 2019).

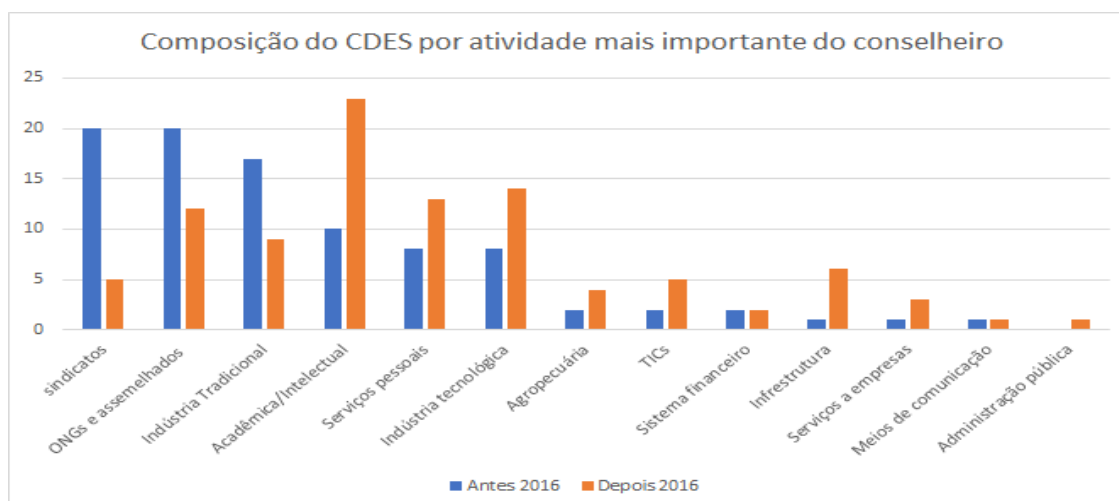
É possível inferir, a partir dessas afirmações, que a equipe técnica recebeu uma espécie de mandato para propor a definição de critérios que serviram de base para a reestruturação da composição do CDES. Sua atuação se deu tanto no diagnóstico quanto na proposta e na implementação do novo modelo, ainda que tenha submetido sua proposição à aprovação superior. Uma questão que pode ser levantada na análise desta questão é a possibilidade de o governo Temer ter buscado apoio dentro da própria burocracia. Ao aprovar sem ressalvas a proposta apresentada pela Sedes para a reestruturação do CDES o governo Temer fortalece a equipe técnica, mas ao mesmo tempo se apoia na força do Estado, na burocracia, para levar adiante a agenda governamental. No entanto, esta pesquisa carece de elementos para aprofundar essa análise, que pode vir a ser objeto de interesse de pesquisas futuras.

Em comparação a outros conselhos de políticas públicas, os representantes da sociedade civil podem ser escolhidos via processo aberto, por indicação ou já estão determinados no ato de criação (AVELINO; ALENCAR; COSTA, 2017). Na pesquisa realizada por Avelino, Alencar e Costa (2017), sobre colegiados nacionais de políticas públicas, os autores citam, entre

outros, os conselhos de assistência social e saúde em que os membros são escolhidos em assembleia própria organizada por comissão eleitoral formada por conselheiros da sociedade civil. No Conselho Nacional de Assistência Social (CNAS), por exemplo, as regras e critérios do processo eleitoral dos representantes da sociedade civil estão estabelecidos em resolução do próprio Conselho. As vagas são direcionadas para o segmento de entidades e organizações de assistência social, entidades e organizações que representam trabalhadores do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e representantes e organizações de usuários que congregam as pessoas destinatárias da Política de Assistência Social. Os representantes da sociedade civil possuem mandato de dois anos¹⁴.

O infográfico 6 demonstra a composição do CDES antes e depois da reestruturação em 2016. Observa-se o aumento do segmento “acadêmica/intelectual” e “indústria tecnológica”, bem como a redução dos segmentos “sindicatos” e “ONGs e assemelhados”, o que confirma o apresentado pelos entrevistados como objetivo da nova composição, de buscar pessoas com experiência/conhecimento em determinados assuntos e de ampliar o campo de temas debatidos no CDES.

Infográfico 6 — Composição do CDES



Fonte: BRASIL, 2018a.

¹⁴ Fonte: <http://www.mds.gov.br/cnas/sobre-o-cnas>. Consultado em 10/10/2019; Resolução CNAS n.º 20, de 12 de dezembro de 2017.

4.2.3 Metodologia de Trabalho

Esse elemento compreende a metodologia elaborada e utilizada para conduzir o processo deliberativo, em especial as reuniões dos grupos de trabalho e reuniões plenárias.

Como visto no período analisado - de 2016 a 2018 - foi criada uma nova metodologia para o funcionamento do CDES, seu processo deliberativo. Relembrando: os conselheiros se reuniam em grupos de trabalho para discutir um determinado tema em duas reuniões sequenciais intervaladas e, a partir dessa discussão, elaboravam três recomendações a serem apresentadas ao presidente da República. Na primeira reunião havia a participação de especialistas no assunto e na segunda reunião de representantes do governo relacionados ao tema. As três recomendações elaboradas pelos conselheiros, ao final desse processo, eram apresentadas ao presidente da República nas reuniões plenárias e poderiam se tornar determinações presidenciais, isto é, ao receber as propostas o presidente, de imediato, informava a ação que seria tomada para acolher a recomendação apresentada. A novidade nessa metodologia era a resposta imediata do presidente, ainda que fosse o não encaminhamento de alguma recomendação.

O objetivo dessa mudança, como ressaltado por vários entrevistados, foi tornar o processo mais objetivo e conseguir resultados em curto prazo, tendo em vista se tratar de um governo com cerca de dois anos de mandato.

Criar uma objetividade maior na discussão. [...] A gente sempre disse que era um conselho de resultados. Por quê? Porque aquilo que a gente propunha ao governo era levado adiante. [...] Nesta metodologia, que nós desenvolvemos, nós temos a clareza de que boa parte daquilo que o Conselho propôs virou ou uma política pública ou transformou políticas públicas que já existiam (ENTREVISTADO 1, 2019).

Como você tinha um governo muito curto e você precisava gerar resultados em um curto prazo, grupos de trabalho com tempo indefinido de reuniões e de recomendações não casariam, pois ao longo de dois anos precisaria fazer entregas, ser efetivo nas suas políticas, então você tinha que buscar um modelo que fosse mais ágil. [...] O objetivo era fazer entregas de governo, mostrar que o governo era efetivo, tanto do lado de quem discute a política quanto de quem executa a política. Gerar entregas principalmente no curto prazo (ENTREVISTADO 4, 2019).

O objetivo era conseguir num período mais do que curto mostrar resultado e era um governo que merecia respeito. Não dava para manter o modelo assembleia e acho que o foco foi isso, conseguir fazer recomendações curtas e simples de entender e possíveis de serem implementadas no prazo que tinha. A ideia era que fossem coisas fáceis de medir se o ministério entregou ou não. Muita coisa realmente foi entregue (ENTREVISTADO 5, 2019).

A gente quis deixar o funcionamento do conselho o mais eficiente possível, o mais objetivo possível. [...] Teve um desafio de em três meses tentar apresentar algum resultado. Primeiro porque a credibilidade do próprio Conselho estava em jogo, pois

muitas daquelas pessoas estavam ali já um pouco descrentes da efetividade do Conselho. A objetividade se deu pelo tempo exíguo de governo que a gente tinha. A gente teve de estabelecer prioridades e tinha que ser objetivo porque senão as pessoas iriam desistir de ir ao CDES (ENTREVISTADO 8, 2019).

Em contraponto com a metodologia anterior, na qual não havia prazo de discussão ou definição do quantitativo de propostas, é possível apontar que houve uma limitação no processo deliberativo do CDES ao se determinar prazo fixo de discussão e de quantitativo de possíveis deliberações. E, como vimos, essa limitação foi proposital para que se pudesse apresentar recomendações objetivas que gerassem resultados em curto período de tempo. No período analisado não havia tempo, por exemplo, para uma discussão que durasse meses, como ocorreu com a proposição da AND no governo Lula. O foco estava em buscar propostas viáveis que gerassem resultados em curto prazo e esse propósito foi alcançado, conforme apresentado na última reunião do CDES em novembro de 2018¹⁵.

Fung e Wright (2003) atribuem ao desenho institucional a capacidade de gerar êxito nos processos participativos e como os desenhos institucionais não são neutros, as escolhas e as variações de cada desenho impactam os resultados.

4.2.3.1 Reuniões dos Grupos de Trabalho

Os GTs debatiam temas específicos e suas deliberações eram levadas às reuniões plenárias. Para dar um exemplo de como era a dinâmica do GT, antes da reestruturação do CDES, podemos citar o grupo que tratou da proposta de Reforma da Previdência em 2003. A discussão da reforma previdenciária foi realizada por meio de quatro grupos temáticos: dois no tema Benefícios e Transição, um no tema Gestão e um no tema Previdência Complementar (BRASIL, 2003c). As reuniões ocorreram em 25 de fevereiro, 12 e 25 de março e 4 de abril de 2003, sendo que o relatório com as conclusões dos grupos foi apresentado na reunião plenária de 10 de abril para discussão e deliberação (BRASIL, 2003c). Na reunião plenária, o conjunto de conselheiros teve a oportunidade de se manifestar sobre o relatório produzido no GT, oferecer emendas aditivas ou supressivas (CDES, 2003b). Após a apreciação das manifestações, o relatório foi aprovado e encaminhado ao presidente da República contendo propostas de consenso, recomendações e sugestões (CDES, 2003b).

Após a reestruturação do CDES essa dinâmica foi alterada. Os GTs continuavam a tratar de temas específicos, mas a nova metodologia definiu um número fixo de reuniões para

¹⁵ O detalhamento das recomendações e entregas está disponível no Anexo I.

discussão do tema (duas) e de propostas que poderiam ser produzidas (três). Outra questão diz respeito ao formato da produção dos conselheiros: no início havia propostas de consenso, isto é, elaboradas por unanimidade; recomendações, com apoio da maioria; e, sugestões, com o apoio da minoria. A partir de 2016 os produtos foram denominados apenas de recomendações que poderiam ser obtidas por meio de consenso ou não. Na impossibilidade de se alcançar o consenso se abria o procedimento de votação entre os conselheiros que faziam parte do GT em que determinado assunto estava sendo debatido. Não havia mais espaço para revisão pelo conjunto dos conselheiros nas reuniões plenárias, o que fazia com que as recomendações para determinados assuntos pudessem ser elaboradas por pequenos grupos. Cabe esclarecer, por meio da fala de um dos entrevistados, que todos os conselheiros eram informados sobre o andamento do que estava sendo discutido nos GTs e seus resultados e que as reuniões plenárias eram livres, caso alguém quisesse se manifestar, sendo que ocorreram algumas manifestações pontuais, mas não em relação a questionamentos sobre o resultado dos GTs (ENTREVISTADO 1, 2019).

O documento oficial de 15 anos do CDES informa que essas mudanças tiveram como origem demandas dos próprios conselheiros. Podemos verificar no trecho extraído da ata da 44ª reunião plenária um conselheiro pleiteando mudanças na metodologia de trabalho:

Eu acho que esse Conselho, Ministro, precisa, realmente, ter muita governança, **metas claras, não mais do que cinco propostas claras para ser trabalhadas** e que a gente possa montar grupos para que possamos ajudar essa sociedade. Que a gente possa ter muita disciplina e que possa prestar conta do que a gente está fazendo. Então, a minha proposta, Ministro, nesse momento, é que existisse dentro do Conselho uma governança com foco no fazer acontecer. Para isso é necessário ter cinco prioridades e a gente deve começar a trabalhar em uma agenda em grupos e esses grupos deveriam ter uma prestação de contas mensal e o Conselho seria uma grande agenda bimestral, dinâmica, bem definida, com a disciplina que você está tendo aqui (Conselheiro L.H.T na 44ª reunião plenária, 2016, grifo nosso).

Relembrando, na primeira reunião do grupo de trabalho eram chamados especialistas no tema que estava em discussão na tentativa de nivelar o conhecimento dos conselheiros e na segunda reunião os representantes do governo que tratavam do tema em suas políticas. O entrevistado 8 detalha que as reuniões foram pensadas para que se pudesse ter um diagnóstico daquilo que seria prioritário, pois não adiantaria a sociedade apresentar ideias que não fossem aplicáveis e por isso o governo era chamado na segunda reunião para mostrar aos conselheiros aquilo que era possível ou não fazer, as dificuldades enfrentadas ao tratar do tema, o que já havia sido pensado pela área finalística. O entrevistado complementa que a criação do segundo

momento de reunião do grupo de trabalho com o governo ocorreu de forma meio intuitiva por duas razões:

[...] a primeira para que a gente conseguisse aperfeiçoar as boas ideias da sociedade, mas que conseguisse aterrissar em coisas que fossem executáveis e a segunda era para legitimar aquelas ideias. Se surgissem na plenária ideias ou propostas do CDES que não fossem minimamente aceitas ou discutidas pelos técnicos de governo aquilo estava fadado ao fracasso. [...] por isso eram no início 5 ideias, porque poderia ser que 2 ou não fossem executáveis ou não fossem no tempo e nas condições que se tinha naquele momento. O primeiro momento era dar liberdade de se discutir quais eram as principais demandas da sociedade, no segundo momento para que fossem legitimadas e pudessem ser implementadas (ENTREVISTADO 8, 2019).

Alguns entrevistados apontaram que foram as regras da nova metodologia que permitiram o alcance dos resultados apresentados pelo CDES:

Limitar o número de reuniões e recomendações foi importante. O objetivo era tentar fazer o link entre o que o conselho iria falar e o que o governo conseguiria efetivar. Porque se você não limita vai colocando coisas amplas, diretrizes programáticas, longas e ao limitar você ganha efetividade. Quando você tem pouco tempo você usa aquele tempo com o que é essencial (ENTREVISTADO 6, 2019).

Era um governo que tinha dois anos ou até menos e se parar para fazer milhões de reuniões com milhões de instrumentos não daria tempo de apresentar nada. O governo tem de eleger problemas e os conselheiros recomendar soluções e o presidente determinar ações que virariam políticas. É claro que há um empobrecimento do conselho como órgão de pensar o desenvolvimento econômico e social do país [...] não tinha muita reflexão, era muito rápido, em duas reuniões você não conseguia fazer um debate sobre algo. Ainda assim conseguiu-se muito com a metodologia montada que pelo menos chamava alguns especialistas para a primeira reunião dos GTs para buscar um nivelamento (ENTREVISTADO 7, 2019).

Podemos depreender da fala do Entrevistado 7 um reconhecimento de que a limitação do debate, com poucas reuniões para aprofundar o tema proposto, pode comprometer a qualidade. Essa constatação apareceu em outras falas:

Essa é uma vantagem: entregar rapidamente as recomendações, os produtos. A desvantagem a meu ver é a qualidade da recomendação feita no governo Temer. Não havia um processo de maturação, com um debate mais longo, foi tudo muito rápido, foram muitos grupos de trabalho em pouco tempo. E isso talvez tenha comprometido. E o produto final era simples, puramente um texto sucinto com a recomendação. Por trás desse texto não havia uma explicação do contexto, uma defesa daquele direcionamento e, salvo engano, os grupos anteriores eram enriquecidos entre eles por seminários internacionais, seminários domésticos, colóquios, quer dizer, era uma série de eventos, ou seja, a metodologia não era só o grupo de trabalho. Tudo isso enriquecia (ENTREVISTADO 3, 2019)

[...] uma metodologia mais objetiva que você pudesse ter os conselheiros reunidos em dois dias para minimamente nivelar o conhecimento, a gente não podia fazer um debate aprofundado e daí você conta também um pouco com a experiência dos próprios conselheiros, o que eles trazem de aporte. Havia conselheiros com um

acúmulo que eles poderiam trazer para o debate do conselho. E aí fazer uma metodologia, digamos, de extração de resultados, no formato de propostas, resoluções, que pudessem ser inclusive acompanhadas por metas de governo (ENTREVISTADO 4, 2019)

Tinha de ser algo muito pragmático com o tempo que o governo tinha. Com esse tempo não dava para ficar desenhando teses, mas isso claramente gera empobrecimento e um risco de que algumas ideias acabem passando sem debate. Embora houvesse discussão, alguns conselheiros entenderam a dinâmica da metodologia, pois se tem poucas ideias, pouco tempo para aprofundar o tema, para elaborar recomendações então eu vou colocar as minhas ideias, meus interesses. Uma crítica a essa rapidez é que as recomendações se tratavam de pequenas iniciativas que eram adotadas quase como políticas públicas. Eram ações rápidas, implementáveis, mas nada transformadoras, com algumas exceções [...] (ENTREVISTADO 7, 2019).

Vale a pena incluir o comentário do entrevistado 8 sobre a liberdade que os membros da sociedade civil e os representantes do governo tinham em se posicionar nas discussões dos grupos de trabalho:

[...] nos GTs não tinha palco, não era um evento público, era um evento de trabalho, então as pessoas poderiam colocar suas posições sem problemas e o governo também podia falar o que estava fazendo e de contestar o que não seria possível, o que já havia sido tentado, isso não tem orçamento, se esse for prioridade para o Conselho para mim é bom também porque eu concordo com essa ideia ou então a ideia apresentada não faz sentido. O principal que se tentou fazer foi ouvir, entender o que motivaria a sociedade a estar num conselho de governo tratando de desenvolvimento (ENTREVISTADO 8, 2019).

No período de 2016 a 2018 foram realizados 13 grupos de trabalho que geraram 39 recomendações, demonstrando um período de intensa produção do CDES. No entanto, como apontado pelos entrevistados, essa produção era mais simples e direta, carecendo de profundidade tanto no debate quanto na deliberação, mas que estava de acordo com o objetivo pretendido naquele momento de se ter recomendações viáveis que pudessem ser adotadas pelo governo e implementadas em curto prazo.

Segundo Faria e Ribeiro (2011), a definição das regras de discussão dos temas e os recursos à disposição dos participantes impactam o resultado das deliberações das instituições participativas. Para Marianne Nassuno (2011) a participação requer uma determinada organização para que as deliberações sejam efetivadas, portanto, deve estar associada a um processo burocrático que permita dar ritmo e objetividade ao processo deliberativo, evitando discussões intermináveis, conduzindo o processo para a tomada de decisão.

4.2.3.2 Reuniões Plenárias

Na nova metodologia de trabalho, as reuniões plenárias eram um espaço em que o governo, na figura do presidente da República, pactuava com os representantes da sociedade civil as medidas, conhecidas como determinações presidenciais, a serem tomadas para transformar as recomendações dos conselheiros em ações que poderiam afetar as políticas públicas (BRASIL, 2018a). Nessas reuniões, os conselheiros relatores apresentavam as três recomendações resultantes de cada GT e o presidente anunciava o que iria fazer, podendo acolher ou não e até anunciar medidas diferentes para tratar do tema abordado na recomendação. Como o CDES era um conselho consultivo, não havia obrigação por parte do presidente em acatar as proposições apresentadas.

A grande novidade trazida para as reuniões plenárias foi a criação da determinação presidencial, ou seja, a resposta imediata do presidente aos conselheiros, conforme um dos entrevistados:

A outra questão é a definição presidencial, a determinação presidencial em reunião plenária é uma novidade da gestão Temer. Não havia uma resposta imediata do presidente em relação às recomendações. Como uma das novidades metodológicas era a determinação presidencial imediata e com prazo, muitas delas, não todas (ENTREVISTADO 3, 2019).

Na linha de se ter uma resposta imediata às propostas dos conselheiros, de acordo com alguns trechos extraídos das atas das reuniões plenárias; podemos observar que havia uma insatisfação entre os conselheiros, no modelo anterior, em razão da não resposta direta ou da obtenção de retorno do que estava sendo realizado a partir das recomendações:

A eficácia do Conselho para as políticas públicas foi baixa, muitas coisas nós sugerimos não foram levadas em conta, **não houve resposta**, também não houve continuidade no trabalho da gente, não há um método único de trabalho [...]. Nós podemos fazer propostas concretas, nós devíamos deixar a proposta concreta da metodologia de trabalho, para que cada ministro que entre não comece com tudo de novo e não tenha continuidade no trabalho. Há uma proposta concreta daquela moção que eu trouxe aqui de alteração da composição do Conselho Monetário Nacional, foi um trabalho muito árduo, **o presidente tem a obrigação de nos responder, nós temos direito a saber o que ele vai fazer a respeito disso**. [...] mas que também **queremos ter, dos ministérios e da Presidência da República a quem nós aconselhamos, uma resposta**. Não que seja vinculante o que nós decidimos, mas que o compromisso moral é de vínculo sim, de que eles nos digam porque não, pelo menos (Conselheiro S.F. na 17ª reunião plenária, 2006, grifo nosso).

[...] há essa percepção **se nós estamos influenciando ou não as decisões**. Isso é recorrente, eu acho que em todas as atividades de instituições de classe, a gente sempre se pergunta até que ponto se está, realmente, promovendo uma interferência no

processo e mudando o rumo das coisas. Eu acredito que muitos dos trabalhos que o Conselho fez tiveram consequências mais visíveis, outros não conseguiram ter consequências tão visíveis (Conselheiro P.G. na 25ª reunião plenária, 2008, grifo nosso)

[...] nós precisávamos ter um processo talvez diferenciado, seja na preparação das reuniões. Diferenciado no sentido de que pudéssemos, de alguma forma, colaborar na gestão e na governança desse Conselho, na estruturação da agenda da reunião, **no monitoramento daquilo que nós temos indicado como sugestões, como recomendações do nosso trabalho**, o resultado (Conselheiro C.G.L. na 25ª reunião plenária, 2008, grifo nosso).

De acordo com um dos entrevistados, essa mudança foi importante e gerou um movimento de adesão ao Conselho, pois os conselheiros começaram a ver que, de alguma forma, o que eles falavam iria influenciar o governo e ser ouvido era algo muito importante para eles (ENTREVISTADO 8, 2019).

Outra mudança na dinâmica das reuniões plenárias se relaciona à retirada dos ministros da composição do conselho. Como os representantes do governo não mais integravam o CDES, também deixou de existir um momento de interação entre conselheiros e ministros como nos mandatos anteriores. Pela análise das atas foi possível verificar que, na maioria dos casos, os conselheiros se manifestavam durante a reunião plenária, questionavam os ministros ou apresentavam seus posicionamentos e os ministros também se manifestavam. Já na nova metodologia, havia apenas um momento de fala de alguns ministros selecionados no início da reunião plenária. Eram dois ou três ministros que ficavam na mesa, junto ao presidente e ao ministro-chefe da Casa Civil, que usavam seu tempo para apresentar as ações de suas pastas e abordar temas da pauta, mas sem interação com os conselheiros. Por outro lado, essa mudança atendeu parte dos conselheiros que se queixava de as reuniões plenárias serem dominadas pelos ministros e outras autoridades focadas em fazer anúncios, divulgar ações já lançadas ou em estágio avançado de formulação (BRASIL, 2018a).

O presidente da República, como presidente do CDES, participava das reuniões plenárias. Na época do Presidente Lula, normalmente, o presidente ouvia alguns conselheiros, discursava e se retirava da reunião. Em seguida, a reunião prosseguia com a discussão da pauta pelos conselheiros, ministros e demais autoridades do governo. Ao ler as atas das reuniões plenárias foi possível verificar que a não participação do presidente durante toda a reunião plenária, de certa forma, frustrava as expectativas dos conselheiros:

Em primeiro lugar, Ministro Mares Guia, eu gostaria que o senhor **levasse uma mensagem ao Presidente Lula, solicitando a ele, se possível, estar mais presente nas nossas reuniões**, conforme foi a promessa dele no começo deste ano. Teria sido muito interessante que ele ouvisse aqui todas as colocações que foram feitas e, afinal de contas, esse Conselho é o conselho do Presidente da República. Então, seria

interessante, eu acho, ele estar presente nas reuniões” (Conselheiro O. G. na 23ª reunião plenária, 2007, grifo nosso).

No governo Temer o presidente participava de toda a reunião, desde seu início até seu encerramento, além de fazer questão de cumprimentar individualmente cada conselheiro:

[...] o presidente Temer ficava a reunião inteira, não saía para atender telefone, não saía para falar com assessor. Esse encontro, essa sensação que os empresários e as pessoas da sociedade civil têm de estar ali juntos já cria uma onda de simpatia e de aceitação com o governo que já seria uma coisa boa (ENTREVISTADO 5, 2019).

Em relação à dinâmica de funcionamento da reunião plenária, o *script*, propriamente dito, era bem rígido. Havia espaços de falas delimitados e pouca margem para manifestação dos conselheiros. Ao serem questionados sobre o funcionamento das reuniões plenárias os entrevistados apontaram o caráter mais cerimonioso dado à reunião, já que o trabalho de elaboração das recomendações vinha finalizado dos GTs (lembrando que não havia espaço para uma nova discussão sobre o tema apresentado):

[...] as reuniões (dos GTs) tinham um acompanhamento muito mais forte Nas reuniões plenárias, a gente fechava o que iria ser falado pelos conselheiros e pelo PR ao mesmo tempo. **Todo o debate que podia ser feito era feito antes nos GTs** (ENTREVISTADO 2, 2019, grifo nosso).

[...] na reunião plenária havia muita entrega a ser feita, muitas falas a serem feitas, então muitas vezes tem de restringir de fato o que vai sair. **Havia essa dificuldade prática, de priorizar o que levar para a reunião plenária.** [...] restrições de uma reunião plenária com a presença do presidente da República, pelo tempo (ENTREVISTADO 3, 2019, grifo nosso).

Pudemos observar (no modelo atual) que **essas reuniões no formato de apresentação e deliberação ficavam muito circunscritas ao trabalho do GT** e com um número muito grande de GTs, apresentando os temas das reuniões, ficava meio que um jogral. Você apresenta o resultado do GT e aí o presidente ou ministro faz uma deliberação, não tem aquela troca, é quase que um diálogo entre duas pessoas, o presidente e o coordenador do GT. Em algumas reuniões tinha manifestação de alguns conselheiros que normalmente era fora da pauta dos GTs. [...] A apresentação das recomendações e de entregas passadas consumia tempo da reunião (ENTREVISTADO 4, 2019, grifo nosso).

As reuniões plenárias acabavam por ser mais de cerimônia, de mostrar os resultados e menos de debate. Mostrar os resultados do GTs. Tinha um espaço para os conselheiros falarem, mas era um espaço já combinado [...]. **Então era uma coisa que já tinha um script, não era um momento de debate, mas dos GTs mostrarem os resultados e de o presidente chegar lá e dizer o que o governo vai fazer,** o que não fiz, mas já estou fazendo tal coisa. Era um momento do PR dar um retorno e de os representantes dos grupos apresentarem suas demandas (ENTREVISTADO 5, 2019, grifo nosso).

A reunião plenária era livre, se alguém quisesse se manifestar poderia se manifestar e houve alguns casos de manifestações pontuais, mas não com relação a questionamentos do resultado das reuniões de GT, mas nunca foi vetado aos

conselheiros que se manifestassem não. Todos eles eram sempre informados dos resultados das discussões que ocorriam (ENTREVISTADO 1, 2019).

Há que se considerar que as reuniões plenárias tinham limite de duração, pois a agenda do presidente era reservada para um período de 3 a 4 horas. Como aponta o entrevistado 8:

O governo definiu que teria apenas um turno de reunião, manhã ou tarde, ou seja, as plenárias duravam pouco tempo, então tinham de ser mais objetivas e pragmáticas possíveis. Não iria conseguir discutir nada em 3 horas de reunião. Ou as coisas estavam prontas ou não iria funcionar. A reunião plenária servia para referendar o que tinha sido discutido nos GTs (ENTREVISTADO 8, 2019).

As recomendações oriundas dos GTs chegavam às reuniões plenárias já acabadas e eram apresentadas ao presidente, não havendo espaço previsto para um novo debate. Nas palavras do Entrevistado 5: “[...] era tudo cronometrado e dentro de um limite alto de previsibilidade”. Outro entrevistado complementa:

Tendo a achar que num novo modelo de conselho pudesse dosar um pouco: ter um momento de apresentação dos resultados, mostrar que um grupo se debruçou sobre o debate de uma política ou tema específico, mas ao mesmo tempo abrir para outros comentários, não se fechar naquele momento, porque às vezes o cenário muda, outras questões podem vir à tona, corroborar ou mudar o encaminhamento (ENTREVISTADO 4, 2019).

Para Faria e Ribeiro (2011) a dinâmica de funcionamento dos conselhos é um dos elementos que contribuem para a eficiência do processo deliberativo. No entanto, dependendo da metodologia de trabalho adotada, esse processo pode ser mais amplo ou mais restritivo, o que também influencia o grau de participação e de alcance das deliberações. No caso do CDES a dinâmica de trabalho adotada, no período analisado, para alcançar os objetivos em curto prazo limitou o processo deliberativo, a construção e o alcance das deliberações.

4.3 HABILIDADES

A equipe da Sedes era responsável por organizar os encontros do CDES, desde a fase de inscrição de conselheiros nos GTs de seu interesse, emissão de diárias e passagens para os conselheiros participantes, caso necessário, preparação do local dos debates, condução das oficinas de trabalho até a produção do documento final contendo as recomendações elaboradas pelos conselheiros. Além disso, a equipe da Sedes atuava na organização das reuniões plenárias, que envolvia o agendamento junto ao cerimonial do presidente, o convite aos conselheiros e a

preparação de dados para a elaboração das falas do presidente da República e do ministro-chefe da Casa Civil, entre outras atividades.

Essas funções de organização aproximam o papel desempenhado pela Sedes ao das demais equipes de apoio técnico de conselhos gestores tradicionais de políticas públicas. Mas, o que, realmente, diferenciava a equipe da Sedes das demais equipes de apoio técnico era sua atuação como protagonista da mudança do CDES e seu papel de articulação dentro da Casa Civil e com as demais áreas do governo. Para isso, a equipe Sedes contou com diversas habilidades, que, para fins didáticos, foram divididas em: i) Liderança; e ii) Habilidades sociais.

4.3.1 Liderança

Essa habilidade surgiu fortemente durante as entrevistas com os ex-servidores da Sedes que citaram a Secretária da Sedes à época, Patrícia Audi, como a força propulsora da mudança ocorrida no CDES.

De acordo com o referencial teórico, a liderança figura como elemento central no conjunto das qualidades e capacidades institucionais do governo e envolve a influência de um indivíduo sobre os demais (MARTINS; MARINI, 2014). A partir das entrevistas foi possível perceber que a atuação da então secretária da Sedes não foi apenas de liderança, mas também de empreendedora política, influenciando as alterações promovidas no desenho do CDES. Podem ser considerados empreendedores políticos os agentes públicos que são capazes de motivar, mobilizar recursos, conectar outros atores, liderar e organizar o processo de diálogo, criando as oportunidades para promover determinadas propostas (DE TONI, 2013). E essas características podem ser percebidas nas falas de alguns dos entrevistados, como afirmou o entrevistado 1: “[...] ela é uma pessoa extremamente dinâmica e chegou com vontade de fazer uma mudança no Conselho”. Outros comentários reforçam essas características:

Eu quero dizer que a pessoa que liderava o Conselho (Patrícia) também ajudou a criar um espaço maior para ele nesses dois anos de mandato do presidente Temer. Ela foi uma empreendedora institucional aí dentro. É possível que o ministro Padilha tenha dito que alguns ajustes tinham que ser feitos e ela já pensou assim: vamos propor uma reestruturação (ENTREVISTADO 2, 2019)

Ajudou muito (o CDES) a atuação da Patrícia que era política e tinha representação, é uma pessoa de discurso, de fala, de relacionamento e tinha como auxiliar direto uma pessoa de gestão, voltada para a prática. Tinha um corpo técnico que respondia e tudo isso se encaixou bem (ENTREVISTADO 7, 2019).

O perfil e a trajetória de vida da secretária ajudam a explicar seu protagonismo e liderança no processo de reestruturação do CDES, conforme um dos entrevistados:

Acho que a trajetória de vida da Patrícia Audi, profissional e pessoal, foi muito importante e marcou muito. Ela foi uma pessoa que trabalhou no setor privado, no Congresso, no Supremo, passou no concurso do Poder Executivo e tirou uma licença para trabalhar na OIT com a questão do trabalho infantil, muito premiada por este trabalho, e neste momento ela teve uma atuação muito próxima com várias ONGs. Eu acho que ela trouxe isso e aí ela fez várias entrevistas com pessoas que tinham participado do Conselho, não só do governo, mas principalmente de gente de fora e daí surgiu essa ideia da nova formação (ENTREVISTADO 5, 2019).

[...] como que isso na prática iria funcionar (o novo CDES) foi muito baseado nas intuições da Patrícia Audi mesmo e eu posso dizer, com 99% de certeza, que o ministro Padilha teve pouquíssimo controle sobre isso. [...] foi uma coisa um pouco baseada em tentativa e erro e na intuição da Patrícia Audi. Ela foi muito convicta e eu digo que fiquei bastante surpreso que funcionou tão bem (ENTREVISTADO 2, 2019).

No entanto, mesmo com esse perfil e o apoio político do ministro da Casa Civil, dois entrevistados comentam os obstáculos que a secretária da Sedes teve de enfrentar e os recursos por ela utilizados para obter esse protagonismo:

Parece fácil, mas não foi. Houve resistência. O ministro da Casa Civil incluiu a Sedes nas reuniões semanais da Casa Civil. Naquela reunião a gente estava participando e decidindo o que levar para dentro do Conselho, o que o Conselho podia ajudar, então teve este trabalho de inserção, inserção nas pautas. Mesmo dentro da Casa Civil também não foi fácil, pois acabava lidando com coisas que eram de outras áreas da Casa Civil, que entravam na agenda do CDES e nisso sempre a Patrícia foi muito cuidadosa em todas as reuniões de falar isso é de x e isso é de y [...]. Esta postura de não querer trazer para a Sedes as negociações foi muito sábia, mas entra neste ponto meio sensível de não poder se inserir com tanto afinco e tão a fundo a ponto de parecer que você está usurpando a competência do órgão que tem por finalidade implementar aquela política [...]. Se foi criando essa legitimação da Patrícia internamente [...], criando um ambiente de que ela estava empoderada. [...] Isso levou a um grau de empoderamento, de criação de agenda por servidores públicos (ENTREVISTADO 5, 2019).

Quem ia aos ministérios era a Secretária, a mesma que despachava com o ministro da Casa Civil e com o presidente da República. Ela entendeu que ao ir às áreas finalísticas ela também tinha que despachar com o Secretário-Executivo ou Secretários, porque se ela diminuísse a hierarquia ela iria ser tratada como uma técnica que estava levando uma ideia para o ministro ver se gosta e se vai implementar. Não funcionava assim. [...] Isso mostrava aos ministérios que se tratava de uma determinação do presidente da República com um emissário que era um Secretário da Casa Civil. A Patrícia ia a todas as reuniões, levando a palavra do presidente (ENTREVISTADO 7, 2019).

Na visão de Kooiman (2003), líderes são importantes na governança, pois eles promovem novos cursos de ação ou fazem mudanças e então criam novas bases para a governança. O líder é capaz de criar um ambiente que influencia outras pessoas, de negociar e

obter adesões a seus projetos. Uma liderança forte é capaz de engajar os subordinados, buscar soluções alternativas, mobilizar e criar redes de apoio.

É preciso ressaltar o apoio dado pelo ministro-chefe da Casa Civil para o reconhecimento da liderança da secretária da Sedes e seu empoderamento junto às demais áreas, como conta o entrevistado 5 ao pontuar a importância da inserção da secretária nas reuniões estratégicas da Casa Civil, pois nessas reuniões a secretária da Sedes se inteirava dos assuntos e buscava inserir o CDES também nessa agenda.

Na definição dos elementos do componente “Habilidades”, inicialmente, a inserção da questão da liderança gerou um pouco de incerteza. No entanto, a partir das entrevistas ficou claro o papel substancial desempenhado pela ex-secretária da Sedes na reestruturação do CDES. Ela conseguiu não apenas se destacar e se tornar protagonista da mudança, mas colocar o CDES em uma posição de relevância e evidência, bem como inserir a Sedes no círculo mais próximo ao centro do governo, empoderando, inclusive, a equipe técnica.

4.3.2 Habilidades Sociais

Esse elemento compreende as habilidades utilizadas pela equipe da Sedes na articulação com outros atores do governo para a promoção de ações que levassem à efetividade das deliberações do CDES. Inclui não só a capacidade técnica, mas também individual para estimular o encaminhamento das deliberações dentro da estrutura da administração pública.

Uma das tarefas da equipe técnica era articular com as áreas responsáveis a adoção das recomendações do CDES e acompanhar a implementação das ações propostas por essas áreas. Segundo o entrevistado 1, a equipe da Sedes atuava muito próxima às áreas setoriais:

Nós tínhamos a preocupação sempre de envolver o governo nas discussões, quando terminava a primeira reunião dos GTs nós íamos aos ministérios daquelas áreas relacionadas ao tema apresentar o que foi discutido no Conselho, convidávamos eles para participar da segunda reunião onde o governo colocaria sua visão em relação à proposta que foi feita e depois nós ainda levávamos a eles o resultado final, o que foi proposto e acompanhávamos com cada uma das áreas envolvidas a aplicação daquelas propostas. [...] Nós tínhamos uma relação muito próxima às áreas que eram demandadas por essas políticas, sempre buscamos manter eles informados de tudo que estava acontecendo e sempre buscamos deles a informação sobre aquilo que eles estavam executando. Mesmo depois, no momento do monitoramento da execução, a gente tinha uma interlocução muito forte com os ministérios (ENTREVISTADO 1, 2019).

Nessa articulação com as áreas finalísticas foram colhidas afirmações dos entrevistados sobre a atitude, até mesmo individual, tomada por membros da equipe para promover as

recomendações do CDES, mobilizando suas redes de relações pessoais e profissionais na administração pública. Essa relação entre burocracias pode ser percebida em algumas falas, que enfatizaram a questão de os técnicos da Sedes serem em sua maioria servidores de carreira, em especial da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG):

A gente tinha uma conexão com outros burocratas que permitia que a gente levasse o ponto de vista do CDES. A gente levava o interesse do CDES. Como a Casa Civil era formada por servidores de carreiras que também ocupavam cargos nos ministérios, o *networking* garantia a articulação e isso ajudava bastante. [...] É uma questão assim de que isso cria um interesse a mais, porque na verdade todo mundo era de carreira e a gente colaborava (ENTREVISTADO 2, 2019).

A burocracia atuou no sentido das relações entre técnicos para demandar diretamente do responsável no órgão sobre determinada determinação presidencial. Reuniões periódicas, visitas aos órgãos, convidar para participação nos GTs, o envolvimento deles foi um item importante para o sucesso. Essa estratégia da burocracia de buscar participação das áreas nos GTs foi salutar e reforçou o alcance dos objetivos. A equipe da Sedes era extremamente qualificada composta por servidores de carreira que conheciam muito bem a Esplanada e participavam de redes de servidores que conhecem a estrutura e isso foi um caminho. A equipe que a Secretária montou foi formada por esses profissionais e isso facilitou (ENTREVISTADO 3, 2019).

A equipe anterior era de pensadores, de discussão e não tanto de metas. Colocar gestores (EPPGG) vai muito no sentido de entender bem, de conseguir acompanhar as demandas que acabaram ficando mais práticas e técnicas e menos genéricas (ENTREVISTADO 5, 2019).

A equipe Sedes tinha o diferencial de ter a maioria da composição de gestores (EPPGG). O gestor tem essa vantagem de pegar e executar. Como a Secretária queria recomendação e implementação ela sabia que essa equipe, dessa carreira, seria fundamental. Talvez outro perfil de carreira não teria essa forma de trabalhar e esse perfil casou muito com o modelo que estava sendo implementado (ENTREVISTADO 6, 2019).

Tem a questão da carreira, equipe de servidores de Estado. Havia muitos servidores da carreira de gestor (EPPGG) na Sedes. Tem a mobilidade da carreira que ajuda a fazer conexões. Várias pessoas da estrutura da Casa Civil já tinham trabalhado em outras épocas com membros da equipe da Sedes. Havia uma certa confiança entre os servidores. (ENTREVISTADO 7, 2019).

Outro ponto levantado nas entrevistas se refere à habilidade de convencer a área setorial de que as recomendações do CDES poderiam ser úteis para a promoção das políticas dessas áreas. Aqui cabe lembrar o conceito de “*social skills*”, as habilidades sociais, definido como a habilidade de induzir a cooperação ajudando a criar significados compartilhados e identidades coletivas, isto é, a maneira pela qual, indivíduos ou atores coletivos possuem uma capacidade cognitiva altamente desenvolvida para ler pessoas e ambientes, enquadrar linhas de ação e mobilizar indivíduos (FLIGSTEIN; McADAM, 2012). Para os autores, esses indivíduos acabam convencendo os outros de que eles também podem conseguir o que querem, isto é, eles conseguem persuadir aqueles que não necessariamente compartilham dos mesmos interesses de

que aquela ação proposta é também de seu interesse. Essa habilidade foi comentada pelos entrevistados:

O fato de a Sedes e o Conselho priorizarem algumas ações, num primeiro momento pode até ter sido visto como uma ameaça, mas logo as áreas viram que aquilo ali era uma oportunidade para que elas pudessem implementar suas políticas públicas. Foram poucas as situações que a gente teve dificuldade de levar para os ministérios as deliberações do Conselho. Na maioria das vezes teve uma relação muito boa e foi um processo de parceria muito forte. Elas passaram a ver como uma oportunidade de implementar, de priorizar suas políticas. E muitas áreas, de certa forma, agradeciam ao Conselho por tornar prioridade ações que para elas eram prioritárias, mas que o governo não estava tomando como prioritárias (ENTREVISTADO 1, 2019).

Ficou óbvio que aquela pequena unidade tinha capacidade de influenciar nos estratos superiores. Muitos ministérios aprenderam que poderiam transformar as recomendações numa oportunidade, seja para colocar na resposta que o presidente daria seja para esquentar aquele assunto dentro da pauta, sempre correndo o risco de sair um pouco de controle. [...] A resposta que o presidente iria dar na plenária era uma coisa muito valiosa para as áreas porque as vezes o PR dizia isso eu não posso fazer, mas esse assunto é muito importante, nessa direção já estamos fazendo isso e isso. Nesse aspecto, tem muito a ver com uma parte da burocracia tentando convencer as outras (ENTREVISTADO 2, 2019).

Os ministérios vislumbravam na recomendação (como o Conselho tinha respaldo, ganhou força) uma oportunidade de acelerar, diria que quase um *fast-track* para aquelas políticas que estavam em andamento, mas em um ritmo não desejado, aquém do esperado. O que eles viam então era uma oportunidade de acelerar aquilo, aquela política ou ação, ou tentar destravar algo, diante de uma determinação presidencial. Muitos deles enxergavam isso, uma oportunidade. (ENTREVISTADO 3, 2019).

Uma vez que uma demanda da sociedade civil entrava na pauta, [...], para os ministérios, em alguns casos, era uma vantagem ter uma pauta inserida na agenda do Conselho, pois era de certo modo uma garantia de aquilo iria ter apoio político do ministro, que iria ter orçamento e iria ser feito porque o presidente tinha de dar uma resposta para a sociedade civil. Isso é um mecanismo de convencimento. (ENTREVISTADO 5, 2019).

Ainda em relação a essa habilidade de convencimento, cabe destacar a ponderação do entrevistado 8 de que a Sedes não tinha competência ou condições para executar as ações necessárias para atender as recomendações do CDES e por isso precisava que as outras áreas se dispusessem a executar. Aí entra o convencimento das áreas finalísticas para que elas incluíssem na sua agenda os temas abordados pelo CDES:

[...] você precisa de alguma forma convencer as pessoas de que aquilo é importante, de que aquilo é estratégico. E você só consegue fazer isso primeiro com muitos argumentos, depois com uma equipe técnica qualificada e depois com muita conversa e muita visita. [...] teve a questão da construção coletiva, o que em termo de pessoas é fundamental. **Você tem de fazer com que as pessoas se sintam parte daquilo que está sendo construído seja ministro ou técnico.** [...] **Eles começaram a ver o CDES como uma oportunidade.** E é assim que se constrói qualquer coisa, se não der protagonismo às pessoas e legitimidade para o que elas estão fazendo por que elas vão deixar de fazer o que elas estão fazendo para fazer um esforço para ajudar uma terceira pessoa se não for importante para ela também? Era um pouco esse entendimento de

construção coletiva tanto por parte dos representantes do conselho como por parte do governo. **Eles começaram a ver que ali havia uma oportunidade de aproximação, de construção** de alguma coisa legal. Foi trabalhoso, se vai e volta, dá satisfação do que foi construído, colhe opiniões, como pode conduzir, isso não pode ser assim, mas pode ser de outro jeito e assim se foi construindo as coisas (ENTREVISTADO 8, 2019, grifo nosso).

Nessa perspectiva, a equipe técnica, empoderada pelo apoio político e pela proximidade com o núcleo de governo, utilizava de suas habilidades sociais para convencer as áreas setoriais da importância das recomendações do CDES para impulsionar a própria agenda dessas áreas. Era um esforço contínuo de construir parcerias por meio de trocas e reciprocidade de apoio. Para obter a colaboração das demais áreas governamentais era preciso demonstrar que ali havia uma oportunidade de inserção de suas pautas na agenda do núcleo de governo, de fazer parte da discussão de temas estratégicos para o país. A possibilidade de incluir determinadas ações ou políticas setoriais no discurso presidencial nas reuniões plenárias, por exemplo, por si só já representava certo apoio político e isso passou a ser valorizado e desejado pelas áreas setoriais.

Cabe ponderar que nem toda articulação é bem sucedida e não se sustenta apenas por meio de redes entre burocratas, pois engajar outros atores, muitas vezes, requer reciprocidade. Como apontado pelo entrevistado 8, é preciso que todos se sintam parte da construção, pois induzir alguém a despende esforço para auxiliar um terceiro requer um incentivo, isto é, demonstrar que por meio da colaboração é possível alcançar algo que seja do interesse de ambos. Há que se considerar ainda que a proximidade entre os atores facilita a cooperação e os laços se fortalecem por meio de trocas, pois ao perceber que a sua contribuição gera uma oportunidade presente ou futura de colocar seus interesses em pauta a ação se potencializa.

Além das habilidades sociais utilizadas no convencimento das áreas setoriais de que as recomendações seriam uma oportunidade de colocar suas políticas em evidência e do ativismo concretizado por meio da conexão entre burocratas (*networking*), a qualidade da equipe técnica também foi citada pelos entrevistados como importante para o funcionamento do CDES, principalmente em relação à experiência e a trajetória profissional dos gestores:

[...] a qualidade da equipe, o alinhamento da burocracia pelo fato de vários cargos importante no governo serem ocupados por pessoas concursadas e eu acho que nós acertamos muito na questão composição e no que chamávamos de metodologia de funcionamento dos GTs [...], eu acho que esse modelo de trabalho foi muito bem-sucedido (ENTREVISTADO 2, 2019).

A montagem da equipe técnica foi muito feliz, uma equipe muito receptiva. [...]. A equipe encampou o *modus operandi*, trouxe propostas novas de metodologia e de ferramentas, a gestão da Patrícia foi muito positiva no sentido de trazer as pessoas e colocar os temas para debate, ouvir a equipe técnica. A equipe foi aprendendo a trabalhar junto e isso foi um ganho muito grande (ENTREVISTADO 4, 2019).

A expertise dos membros da equipe agregou muito porque o debate era técnico, então ao formatar um determinado grupo de trabalho, na hora de trazer pessoas esse membro da equipe sabia quem é que poderia falar. Você precisa de alguém que entendesse minimamente do assunto a ser discutido. Graças à equipe a gente conseguiu formatar grupos com qualidade, as pessoas que falaram no conselho sabiam dos assuntos, são as mesmas que falam nos fóruns oficiais do tema. A capacidade técnica da equipe contribuiu bastante para o funcionamento do CDES (ENTREVISTADO 6, 2019).

A experiência dos membros da equipe ajudou. Tinha gente muito boa, de conhecimento, formação. Foi muito importante ter uma burocracia qualificada, nem sempre ligada a uma área específica, mas as passagens anteriores ajudavam, como pessoas que passaram pela educação, saúde, economia etc tinham conhecimentos diversos. Gente bem formada, qualificada, com experiência e convergência de perfis muito bons (ENTREVISTADO 7, 2019).

Na composição da própria Sedes havia muitas pessoas de carreira de Estado e mesmo aqueles que não eram servidores efetivos eram comprometidos com a história do Conselho. Não tinha indicação política. Isso dá uma legitimidade técnica de defender aquilo que está sendo discutido [...]. Não é apenas vou ter de fazer porque o Conselho recomendou e o presidente disse que é para fazer, mas porque tem viabilidade, porque tem como construir. A gente discutia de igual para igual, porque se a gente não tivesse essa força burocrática e técnica a gente também poderia ser engolido pelos ministérios (ENTREVISTADO 8, 2019).

O domínio de certas habilidades pode afetar a capacidade do governo em adotar ações para efetivar as deliberações oriundas das instituições participativas. Neste estudo de caso, a articulação efetuada pela equipe técnica foi condição essencial para a efetivação das recomendações do CDES. O envolvimento permanente das áreas setoriais não só reduziu possíveis conflitos de interesse, mas serviu para o convencimento das áreas governamentais de que as recomendações do CDES poderiam alavancar algumas ações ou políticas públicas.

Há, naturalmente, uma tensão entre a área finalística e as instituições participativas, no sentido de que as deliberações produzam certa “intromissão” nas atribuições institucionais do órgão. No entanto, o trabalho de articulação que leva à colaboração entre as áreas contribui para rever esse posicionamento, como ocorreu com o caso do CDES em que a equipe da Sedes conseguiu, na maioria das vezes, obter o apoio da área finalística.

Em suma, a convergência entre as recomendações do CDES e as políticas das áreas ministeriais se deve não somente ao desenho metodológico e a definição prévia da agenda, mas também pela utilização das habilidades sociais para o convencimento dos responsáveis pela execução das ações, bem como dos relacionamentos pessoais entre burocratas, conexões entre servidores de carreira que compartilhavam ideias e experiências profissionais.

Há, contudo, que se ponderar se parte da força da equipe técnica na articulação com as áreas setoriais não seria derivada de seu posicionamento hierárquico na Casa Civil. A literatura, normalmente, trata a hierarquia como o principal mecanismo adotado para alinhar tarefas e

esforços, entretanto, esta noção divide cada vez mais espaço com as habilidades de articulação, pactuação e solução de controvérsias (CAVALCANTE; GOMIDE; BARBOSA, 2018). Cabe esclarecer que não foi verificado, nesta pesquisa, o uso do poder de autoridade da Casa Civil na atuação da Sedes, mas, sim o empoderamento da equipe técnica que encontrou espaço no centro de governo e apoio político para exercer suas atribuições e promover as recomendações do CDES.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Analisar a influência da atuação da equipe de apoio técnico nos arranjos de governança de uma instituição participativa não é uma prática comum nos estudos acadêmicos e, ainda hoje, pouco se sabe sobre o funcionamento dessas equipes e como se dá a relação com a instituição participativa a qual é vinculada e com as demais áreas de governo. E foi essa lacuna analítica que orientou o foco deste estudo de caso para a atuação da equipe de apoio técnico do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.

Nesse sentido, a partir de uma combinação de abordagens teóricas, de análise documental e de entrevistas, buscamos identificar quais os elementos que estavam à disposição da equipe Sedes e que tornaram possível o funcionamento do CDES nos anos 2016 a 2018. Esses elementos foram categorizados e agrupados, formando uma tríade - recursos, processos e habilidades - que deu origem ao modelo de governança do CDES no governo Temer.

O mapa mental disposto no Infográfico 7 facilita a visualização desse modelo de governança ao relacionar os elementos da tríade recursos, processos e habilidades aos achados de pesquisa. A partir desse mapa iremos tecer algumas considerações sobre cada um dos elementos identificados.

Infográfico 7 — Mapa mental do modelo de governança do CDES (2016-2018)



Fonte: Elaboração própria.

Primeiro, ao tratar dos recursos identificamos os elementos hierarquia e apoio político como componentes centrais disponíveis à equipe Sedes para a manutenção do funcionamento do CDES. De acordo com Peters (2015), a hierarquia continua sendo um elemento essencial para a governança pública, mas esta noção vem sendo relativizada com a ampliação das redes de articulação, pactuação e solução de controvérsias (CAVALCANTE; GOMIDE; BARBOSA, 2018). Os entrevistados, ao comentar sobre a posição hierárquica da Sedes, reconheceram a importância da proximidade com o centro de governo para o empoderamento da Sedes. Em relação ao apoio político, os entrevistados apontaram o apoio centralizado na figura do ministro-chefe da Casa Civil como fundamental tanto para o funcionamento do CDES quanto para fortalecer institucionalmente a Sedes. O apoio político à atuação das instituições participativas, como visto no referencial teórico, é um dos fatores da efetividade das IPs que se relaciona com a capacidade de apoio aos processos participativos (AVRITZER; NAVARRO, 2003, AVRITZER, 2008).

No segundo componente da tríade, os processos, os elementos que se destacaram na pesquisa foram a definição da agenda, a composição do Conselho e a metodologia de trabalho. A partir do referencial teórico e da análise documental podemos apontar que a definição da pauta era limitada àqueles temas que passaram pelo crivo prévio do Executivo, ainda que tenham origem em sugestão dos conselheiros. Essa questão é importante, pois a possibilidade de influenciar a construção da pauta indica a capacidade de intervenção dos diferentes atores, tanto do governo quanto da sociedade (FARIA; RIBEIRO, 2011). O outro elemento, a composição do Conselho, revelou-se como uma das novidades do “novo CDES”¹⁶, em razão da exclusividade de participação de membros da sociedade civil. Além disso, a composição, que antes se dava mediante escolha pessoal do presidente, passou a ter como base critérios definidos pela equipe de apoio técnico, que foi incumbida de desenhar a proposta de reestruturação do CDES. A lista de nomes gerada por meio dos critérios propostos foi submetida ao presidente da República, tendo sido aprovada sem ressalvas, o que se configura no reconhecimento da força da burocracia no governo Temer. Em relação à forma de participação, Faria e Ribeiro (2011) explicam que a seleção dos participantes pode influenciar o processo deliberativo, produzindo consequências para os resultados da participação ao se definir quem pode participar, quem tem direito a voz e a voto. Por último, na metodologia de trabalho adotada para o período de 2016 a 2018 ocorreu uma limitação tanto do número de reuniões dos grupos de trabalho quanto do quantitativo de recomendações que poderiam ser apresentadas ao presidente da

¹⁶ Forma como a Sedes se refere à reestruturação do CDES no livro “Conselhão”: do diálogo aos resultados (BRASIL, 2018a).

República nas reuniões plenárias. De acordo com os entrevistados, a aplicação dessa metodologia tinha por objetivo tornar o processo mais objetivo e conseguir resultados em curto prazo, devido ao curto período de mandato do governo Temer. Todo processo deliberativo possui um desenho, uma metodologia de trabalho que busca alcançar determinados objetivos previamente definidos. Para Marianne Nassuno (2011) a participação social precisa estar associada a um processo burocrático que permita dar ritmo e objetividade ao processo deliberativo, evitando discussões intermináveis, conduzindo para a tomada de decisão. A autora afirma ainda que a participação requer uma determinada organização para que as deliberações sejam efetivadas.

Por fim, o componente habilidades se relaciona a dois elementos: liderança e habilidades sociais. A habilidade de liderança surgiu fortemente durante as entrevistas, visto que os entrevistados destacaram a atuação da secretária da Sedes, à época, como a força propulsora da mudança ocorrida no CDES. Podemos comparar a atuação da secretária com os empreendedores políticos, pois as ações por ela promovidas influenciaram as alterações no desenho institucional do CDES. Para Kooiman (2003), líderes são importantes na governança, pois eles promovem novos cursos de ação ou fazem mudanças e então criam novas bases para a governança. Já as habilidades sociais estão relacionadas à capacidade da equipe técnica em convencer as áreas setoriais de que as recomendações do CDES seriam uma oportunidade de colocar suas políticas em evidência, isto é, a capacidade de persuadir aqueles que não necessariamente compartilham dos mesmos interesses de que aquela ação proposta é também de seu interesse (FLIGSTEIN; McADAM, 2012). Além disso, outras habilidades da equipe técnica surgiram durante a pesquisa, como a conexão entre burocratas (*networking*) para promover as recomendações do CDES e a qualidade da equipe técnica, principalmente em relação à experiência e à trajetória profissional.

Após esta exposição concisa da tríade recursos, processos e habilidades, a partir da configuração apresentada no mapa mental, iremos comentar o uso de alguns elementos dessa tríade pela equipe da Sedes que foram fundamentais para a manutenção do CDES.

O primeiro elemento que merece ser destacado é o apoio político, pois consideramos que este foi o elemento-chave para a continuidade do CDES no governo Temer. Em seus 15 anos de trajetória o CDES passou por momentos de relevância e de esvaziamento. No início, o apoio do presidente Lula dá projeção e visibilidade ao CDES que se constitui como uma importante arena de diálogo sobre o desenvolvimento do país (RIBEIRO, 2016). Já no governo Dilma houve o que Garcia (2019) chamou de período de desmobilização, pois o CDES perde relevância política e suas atividades são reduzidas. Então, no governo Temer o Conselho volta

a ter relevância e atuação reconhecida por diferentes áreas do governo. E esse recurso, o apoio político, foi utilizado pela Sedes para obter a cooperação das demais áreas de governo, que perceberem o apoio dado pelo ministro-chefe da Casa Civil ao CDES, o que contribuiu para ampliar a capacidade do Conselho de influenciar as políticas públicas. Ainda que os outros elementos da tríade tenham sido importantes para o funcionamento do CDES, isso não seria possível sem a existência de apoio político. Basta verificar que a extinção do CDES se deu no primeiro dia de mandato do novo presidente, por meio da MP n.º 870/2019. Além disso, outro fato que reforça o entendimento da importância do apoio político para a efetividade das instituições participativas foi a edição do Decreto n.º 9.759, de 11 de abril de 2019, que estabeleceu regras e limitações para colegiados da administração pública federal, o que, na prática, reduziu o quantitativo de colegiados existentes e limitou sua atuação. Portanto, reforçamos nosso entendimento de que o apoio político é imprescindível para o funcionamento de qualquer instituição participativa e é um recurso à disposição da equipe de apoio para alcançar o reconhecimento e a colaboração de outras áreas, ampliando a capacidade da IP de influenciar as políticas públicas.

A alteração da dinâmica de funcionamento foi essencial para dar objetividade ao processo deliberativo e assim obter recomendações viáveis em curto prazo, pois, como apontado pelos entrevistados, não havia tempo hábil para longas discussões, tendo em vista o mandato reduzido do governo Temer e a necessidade de se apresentar resultados. Pontuamos, durante esse trabalho, para efeitos comparativos, a dinâmica utilizada no governo Lula em que o processo deliberativo e a produção de deliberações variavam de acordo com o tema, como ocorreu com a construção da Agenda Nacional para o Desenvolvimento (AND), que levou meses para ser concluída devido a sua complexidade (GARCIA, 2010). Outro exemplo foram as deliberações produzidas pelo CDES sobre a crise financeira internacional em 2008, cujo processo deliberativo teve como direcionamento produzir propostas concretas que pudessem ser adotadas pelo governo para combater os efeitos da crise (BRASIL, 2014) e, portanto, necessitava de um processo deliberativo mais ágil.

No entanto, não é possível afirmar que um desenho adotado em determinado período é melhor ou pior que o outro, pois o que determina sua adoção é o contexto em que é estabelecido e seu objetivo final. A existência de um contexto político favorável à ampliação da discussão sobre temas complexos leva a um processo deliberativo mais longo e difícil de ser mensurado. Caso o contexto esteja premido pela necessidade de se construir medidas imediatas que promovam resultados em curto prazo o processo deliberativo deve ser mais ágil e objetivo. No CDES, por exemplo, quando se buscou aprofundar o diálogo ou construir diretrizes norteadoras

o processo deliberativo se deu de forma mais ampla e complexa, impactando o prazo de conclusão e dificultando a mensuração dos resultados, como ocorreu com a AND. Por outro lado, no governo Temer, ao se adotar um processo deliberativo que limitava a discussão e a deliberação (quantitativo de duas reuniões e elaboração de três recomendações por GT) foi possível criar objetividade nas discussões, a fim de obter recomendações viáveis e mensuráveis em curto prazo, que era o intuito da equipe de apoio naquele momento. Assim, corroborando o contido no referencial teórico de que as regras importam, observamos no CDES que o modelo idealizado pela Sedes esteve adequado ao objetivo que se pretendia atingir. Tendo em vista o curto período do governo Temer, o desenho institucional se revelou um elemento importante utilizado pela equipe da Sedes para manter o CDES em funcionamento, dar objetividade ao processo deliberativo e apresentar resultados ainda dentro do mandato presidencial.

Outro elemento importante no modelo de governança do CDES, apontado pelos entrevistados, foi a atuação da secretária da Sedes, à época, que pode ser considerada como empreendedora do processo de reestruturação do Conselho. Essa liderança trabalhou não só os aspectos técnicos da reestruturação, mas também construiu uma relação de confiança com os conselheiros e de cooperação com as demais áreas do governo. Acreditamos que as características pessoais da ex-secretária da Sedes foram fundamentais para o funcionamento do CDES, pois se não fosse sua dinamicidade e persistência, o resultado poderia ser outro (como a manutenção do CDES apenas como um órgão burocrático). No entanto, novamente, o apoio político aparece como fundamental até mesmo para estabelecer essa liderança, pois foi por meio do apoio dado pelo ministro-chefe da Casa Civil que a secretária e a própria Sedes foram reconhecidos e empoderados diante das demais áreas governamentais.

Entre os achados da pesquisa que consideramos importante para o aprendizado sobre a atuação das equipes de apoio técnico está a habilidade relacionada à articulação efetuada pela Sedes junto às áreas finalísticas para que fossem adotadas ações que atendessem as recomendações do CDES. A equipe buscou convencer os órgãos setoriais de que as recomendações do CDES poderiam ser úteis para a promoção de suas políticas, induzindo a cooperação por meio de uma atuação conjunta que poderia levar ao alcance do interesse de ambos. A equipe da Sedes percebeu a possibilidade de compartilhar interesses e conseguiu, muitas vezes, influenciar a adoção de ações ao mostrar às áreas responsáveis que as recomendações do CDES poderiam ser uma oportunidade para a inclusão de pautas desses órgãos na agenda governamental, pois a inserção nas recomendações do CDES permitia dar conhecimento ao presidente da República de ações ou políticas que não tinham tanta visibilidade ou estavam estagnadas. A partir do momento em que as áreas reconhecem a

existência dessa oportunidade há um benefício mútuo para os atores envolvidos e se cria uma parceria, potencializando a ação.

A partir de dados empíricos, verificamos que os recursos, processos e habilidades disponíveis e utilizados pela Sedes formaram um modelo de governança que permitiu que o CDES se mantivesse em funcionamento no governo Temer, inclusive apresentando os resultados de seu processo deliberativo na última reunião plenária do Conselho, antes de sua extinção, em 28 de novembro de 2018.

Cabe lembrar que o CDES era uma instituição participativa peculiar, pois não estava vinculado a um órgão setorial, mas sim diretamente à Presidência da República, e, além de ser um órgão consultivo, seu escopo de atuação abrangia diversas políticas públicas ligadas ao desenvolvimento. Portanto, não se pretende, com este estudo de caso, afirmar que a presença dos elementos identificados na tríade recursos, processos e habilidades seja suficiente para explicar o funcionamento de qualquer instituição participativa. Contudo, esse pode ser um ponto de partida para futuras pesquisas, inclusive ampliando seu escopo para os próprios órgãos da administração pública, a fim de identificar a presença dos elementos da tríade e de outros elementos que possam influenciar a adoção de ações que impactem as políticas públicas.

Vale a pena pontuar uma questão que não foi objeto desta pesquisa, tendo em vista o prazo temporal selecionado (2016-2018), mas que é interessante para pesquisadores que tenham interesse no tema: analisar se a extinção do CDES em 2019 causou impacto no assessoramento ao presidente da República nas questões de desenvolvimento e no diálogo com a sociedade. Por fim, esperamos com esta pesquisa ter contribuído para os estudos dos modelos de governança e para o aprendizado sobre uma área ainda pouco explorada, a atuação das equipes de apoio técnico nas instituições participativas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALCANTARA, P. H. Deliberação e democracia: a teoria deliberativa e seus críticos. **Teoria e Pesquisa**. v. 27, n. 1, p. 1-21, 2018.

ALMEIDA, D. C. R. Os Conselhos Municipais e sua estrutura normativa e institucional. *In*: AVRITZER, L. (Org.). **Democracia, Desigualdades e Políticas Públicas**. Belo Horizonte, MG: Finep, v. 2, p. 54-72, 2009.

_____.; CUNHA, E. S. M. A análise da deliberação democrática: princípios, Conceitos e variáveis relevantes. *In*: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, DF: Ipea, p. 109-123, 2011.

_____.; TATAGIBA, L. Os conselhos gestores sob o crivo da política: balanços e perspectivas. **Serviço Social & Sociedade**. p. 68–92, 2012.

_____.; CAYRES, D. C.; TATAGIBA, L. Balanço dos estudos sobre os conselhos de políticas públicas na última década. **Lua Nova**, São Paulo, p. 255-294, 2015.

ARRUDA, I. M.; TEIXEIRA, M. G. C. Participação Social e Teoria Democrática: confrontação ou interatividade nos conselhos gestores de políticas públicas. Porto Alegre: **IV Congresso Brasileiro de Estudos Organizacionais**, 2016.

AVELINO, D.; ALENCAR, J.; COSTA, C. **Colegiados nacionais de políticas públicas em contexto de mudanças**: equipes de apoio e estratégias de sobrevivência. Rio de Janeiro: IPEA, 2017.

AVRITZER, L. Teoria Democrática e deliberação pública. **Lua Nova**, São Paulo, n. 49, p. 25-46, 2000.

_____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Opinião Pública**, n. 14, p. 43–64, 2008.

_____. A Dinâmica da Participação local no Brasil. *In*: AVRITZER, L. (Org.). **Democracia, Desigualdades e Políticas Públicas**. Belo Horizonte, MG: Finep, v. 2, p. 54-72, 2009.

_____. A qualidade da democracia e a questão da efetividade da participação: mapeando o debate. *In*: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, DF: Ipea, p. 13-25, 2011.

_____.; NAVARRO, Z. (Orgs.) **A inovação democrática no Brasil**: o orçamento participativo. São Paulo: Cortez, 2003.

_____.; WAMPLER, B. Participatory Publics: Civil Society and New Institutions in Democratic Brazil. **Jornal of Comparative Politics**. New York, v. 36, n. 3, p. 291-312, 2004.

BEZERRA, F. P. **Fórum Interconselhos**: análise da participação social no Plano Plurianual (PPA 2016-2019). Dissertação (Mestrado em Política Social) – Instituto de Ciências Humanas - Universidade de Brasília, 2018.

BOUCKAERT, G.; PETERS, G. B.; VERHOEST, K. Resources, Mechanisms and Instruments for Coordination. In: **The Coordination of Public Sector Organizations**: Shifting Patterns of Public Management. London: Palgrave Macmillan, cap. 3, p. 34-66, 2010.

BRASIL. **Constituição** (1988). Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

_____. **Lei nº 10.683, de 10 de maio de 2003**. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Brasília, DF, mai 2003a.

_____. **Decreto nº 4.744, de 16 de junho de 2003**. Dispõe sobre a composição e funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - CDES, e dá outras providências. Brasília, DF, jun 2003b.

_____. Secretaria Especial do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Reforma Previdenciária**: Relatório Consolidado. Brasília, DF, abr 2003c.

_____. Secretaria de Relações Institucionais. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Relatório de Atividades 2008**. Brasília, DF, 2008.

_____. **Decreto nº 8.887, de 24 de outubro de 2016**. Dispõe sobre a composição e o funcionamento do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - CDES. Brasília, DF, out 2016.

_____. **Decreto nº 9.038, de 26 de abril de 2017**. Aprova as Estruturas Regimentais e os Quadros Demonstrativos dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Secretaria de Governo e da Secretaria-Geral da Presidência da República, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE. Brasília, DF, abr 2017.

_____. **Decreto nº 9.076, de 7 de junho de 2017**. Dispõe sobre a Conferência Nacional das Cidades. Brasília, DF, jun 2017.

_____. **Lei 13.502, de 1º de novembro de 2017**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios; altera a Lei nº 13.334, de 13 de setembro de 2016; e revoga a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, e a Medida Provisória nº 768, de 2 de fevereiro de 2017. Brasília, DF, nov 2017.

_____. **Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019**. Estabelece a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Brasília, DF, jan 2019.

_____. **Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019.** Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Brasília, DF, abr 2019.

_____. Secretaria de Assuntos Estratégicos. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Trajetória do Debate no CDES sobre a Crise Econômica Internacional.** 2ª edição, 2013.

_____. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Desenvolvimento em debate: 10 anos de contribuições do CDES.** Brasília, 2014.

_____. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Conselhão: do diálogo aos resultados.** Brasília, 2018a.

_____. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Relatório da 47ª reunião plenária.** Brasília, DF, mar.-2018b.

_____. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Relatório da 48ª reunião plenária.** Brasília, DF, nov. 2018c.

_____. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Folheto Institucional,** Brasília, 2018d.

_____. Casa Civil. **Portaria nº 627, de 14 de junho de 2018.** Institui Comissão de Trabalho no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - CDES para elaborar proposta de revisão do arcabouço normativo referente às competências concorrentes da União e unidades da Federação. Brasília, DF, jun 2018e.

_____. Casa Civil. **Portaria nº 628, de 14 de junho de 2018.** Institui Comissão de Trabalho no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - CDES para identificar e propor alterações no sistema representativo brasileiro. Brasília, DF, jun 2018f.

_____. Casa Civil. **Portaria nº 629, de 14 de junho de 2018.** Institui Comissão de Trabalho no âmbito do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social - CDES para elaborar proposta para o aprimoramento do sistema tributário nacional. Brasília, DF, jun 2018g.

_____. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Relatório de Atividades 2016 – 2018.** Brasília, DF, 2018h.

_____. Secretaria do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Relatório Geral: Resultados do 3º ciclo dos Grupos de Trabalho (GTs) do CDES – 2018.** Brasília, DF, 2018i.

CAPANO, G.; HOWLETT, M.; RAMESH, M. **Bringing Governments Back in:** Governance and Governing in Comparative Policy Analysis. Published online: jun 2015.

CASSIANE, S. H. B.; ALMEIDA, A. M. Teoria fundamentada nos dados: A coleta e análise de dados qualitativos. **Cogitare Enferm.,** Curitiba, v.4, n.2, p.13-21, jul-dez 1999.

CAVALCANTE, P. Núcleo, Centro de Governo, Centro Presidencial, Alto Governo: várias nomenclaturas e uma questão principal. *In*: CAVALCANTE, P. e GOMIDE, A. (Org.). **O Presidente e seu núcleo de governo**: a coordenação do Poder Executivo. Brasília, DF: Ipea, p. 3158, 2018.

CAVALCANTE, P. ; GOMIDE, A.; BARBOSA, S. A coordenação de programas prioritários sob a perspectiva do núcleo de governo federal (2007-2014). *In*: CAVALCANTE, P. e GOMIDE, A. (Org.). **O Presidente e seu núcleo de governo**: a coordenação do Poder Executivo. Brasília, DF: Ipea, p.171-192, 2018

CAVALCANTE, P.; PIRES, R. R. C. Governança Pública: Construção de Capacidades para a Efetividade da Ação Governamental. **Nota Técnica n. 24**. Brasília, DF: Ipea, 2018.

CDES - CONSELHO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. Brasília. Ata da 1ª reunião ordinária realizada no dia 13 de fevereiro de 2003. p. 1-2.

_____. Brasília. Ata da 1ª reunião extraordinária realizada no dia 31 de março de 2003a. p. 1-4.

_____. Brasília. Ata da 2ª reunião ordinária realizada no dia 10 de abril de 2003b. p. 1-16.

_____. Brasília. Ata da 3ª reunião ordinária realizada no dia 12 de junho de 2003c. p. 1-5.

_____. Brasília. Ata da 4ª reunião ordinária realizada no dia 04 de setembro de 2003d. p. 1-12.

_____. Brasília. Ata da 5ª reunião ordinária realizada no dia 10 de dezembro de 2003e. p. 1-5.

_____. Brasília. Ata da 6ª reunião ordinária realizada no dia 11 de março de 2004a. p. 1-15.

_____. Brasília. Ata da 7ª reunião ordinária realizada no dia 13 de maio de 2004b. p. 1-24.

_____. Brasília. Ata da 8ª reunião ordinária realizada no dia 04 de agosto de 2004c. p. 1-29.

_____. Brasília. Ata da 9ª reunião ordinária realizada no dia 02 de setembro de 2004d. p. 1-34.

_____. Brasília. Ata da 10ª reunião ordinária realizada no dia 10 de novembro de 2004e. p. 1-55.

_____. Brasília. Ata da 11ª reunião ordinária realizada no dia 10 de março de 2005a. p. 1-32.

_____. Brasília. Ata da 12ª reunião ordinária realizada no dia 19 de agosto de 2005b. p. 1-32.

- _____. Brasília. Ata da 13ª reunião ordinária realizada no dia 25 de agosto de 2005c. p. 1-30.
- _____. Brasília. Ata da 14ª reunião ordinária realizada no dia 05 de outubro de 2005d. p. 1-18.
- _____. Brasília. Ata da 15ª reunião ordinária realizada no dia 01 de dezembro de 2005e. p. 1-31.
- _____. Brasília. Ata da 16ª reunião ordinária realizada no dia 23 de março de 2006a. p. 1-34.
- _____. Brasília. Ata da 17ª reunião ordinária realizada no dia 10 de maio de 2006b. p. 1-26.
- _____. Brasília. Ata da 18ª reunião ordinária realizada no dia 29 de junho de 2006c. p. 1-26.
- _____. Brasília. Ata da 19ª reunião ordinária realizada no dia 24 de agosto de 2006d. p. 1-26.
- _____. Brasília. Ata da 20ª reunião ordinária realizada no dia 05 de dezembro de 2006e. p. 1-36.
- _____. Brasília. Ata da 21ª reunião ordinária realizada no dia 17 de maio de 2007a. p. 1-30.
- _____. Brasília. Ata da 22ª reunião ordinária realizada no dia 17 de julho de 2007b. p. 1-48.
- _____. Brasília. Ata da 23ª reunião ordinária realizada no dia 20 de setembro de 2007c. p. 1-43.
- _____. Brasília. Ata da 24ª reunião ordinária realizada no dia 27 de novembro de 2007d. p. 1-35.
- _____. Brasília. Ata da 25ª reunião ordinária realizada no dia 1º de abril de 2008a. p. 1-42.
- _____. Brasília. Ata da 26ª reunião ordinária realizada no dia 05 de junho de 2008b. p. 1-28.
- _____. Brasília. Ata da 27ª reunião ordinária realizada no dia 28 de agosto de 2008c. p. 1-12.
- _____. Brasília. Ata da 28ª reunião ordinária realizada no dia 06 de novembro de 2008d. p. 1-28.
- _____. Brasília. Ata da 29ª reunião ordinária realizada nos dias 05 e 06 de março de 2009a. p. 1-25.
- _____. Brasília. Ata da 30ª reunião ordinária realizada no dia 04 de junho de 2009b. p. 1-60.
- _____. Brasília. Ata da 31ª reunião ordinária realizada no dia 27 de agosto de 2009c. p. 1-27.

_____. Brasília. Ata da 32ª reunião ordinária realizada no dia 09 de dezembro de 2009d. p. 1-39.

_____. Brasília. Ata da 33ª reunião ordinária realizada no dia 23 de abril de 2010a. p. 1-14.

_____. Brasília. Ata da 34ª reunião ordinária realizada no dia 17 de junho de 2010b. p. 1-14.

_____. Brasília. Ata da 35ª reunião ordinária realizada no dia 26 de agosto de 2010c. p. 1-28.

_____. Brasília. Ata da 36ª reunião ordinária realizada no dia 02 de dezembro de 2010d. p. 1-3.

_____. Brasília. Ata da 37ª reunião ordinária realizada no dia 26 de abril de 2011a. p. 1-38.

_____. Brasília. Ata da 38ª reunião ordinária realizada no dia 26 de julho de 2011b. p. 1-18.

_____. Brasília. Ata da 39ª reunião ordinária realizada no dia 30 de agosto de 2012. p. 1-18.

_____. Brasília. Ata da 40ª reunião ordinária realizada no dia 27 de fevereiro de 2013a. p. 1-22.

_____. Brasília. Ata da 41ª reunião ordinária realizada no dia 17 de julho de 2013b. p. 1-41.

_____. Brasília. Ata da 42ª reunião ordinária realizada no dia 16 de abril de 2014a. p. 1-19.

_____. Brasília. Ata da 43ª reunião ordinária realizada no dia 05 de junho de 2014b. p. 1-28.

_____. Brasília. Ata da 44ª reunião ordinária realizada no dia 28 de janeiro de 2016a. p. 1-33.

_____. Brasília. Ata da 45ª reunião ordinária realizada no dia 21 de novembro de 2016b. p. 1-35.

_____. Brasília. Ata da 46ª reunião ordinária realizada no dia 07 de março de 2017. p. 1-33.

CNAS. Conselho Nacional de Assistência Social. **Resolução CNAS nº 20**, de 12 de dezembro de 2017. Brasília, DF, dez 2017.

CUNHA, E. S. M. A efetividade deliberativa dos conselhos municipais de saúde e de criança e adolescente no Nordeste. *In*: Avritzer (org.). **A Participação Social no Nordeste**. Belo Horizonte, 2007.

_____. **Efetividade deliberativa**: estudo comparado dos conselhos municipais de assistência social (1997/2006). Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2009.

_____.; ALMEIDA, D. C. R.; FARIA, C. F.; RIBEIRO, U. C. Uma estratégia multidimensional de avaliação dos conselhos de políticas: dinâmica deliberativa, desenho institucional e fatores exógenos. *In*: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, DF: Ipea, p. 297-321, 2011.

DE TONI, J. **Novos arranjos institucionais na política industrial do governo Lula**: a força das novas ideias e dos empreendedores políticos. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

ENTREVISTADO 1. Entrevista com ex-servidor da Sedes, 10 jul. 2019.

ENTREVISTADO 2. Entrevista com ex-servidor da Sedes, 17 jul. 2019.

ENTREVISTADO 3. Entrevista com ex-servidor da Sedes, 28 ago. 2019.

ENTREVISTADO 4. Entrevista com ex-servidor da Sedes, 10 set. 2019.

ENTREVISTADO 5. Entrevista com ex-servidor da Sedes, 11 set. 2019.

ENTREVISTADO 6. Entrevista com ex-servidor da Sedes, 23 set. 2019.

ENTREVISTADO 7. Entrevista com ex-servidor da Sedes, 27 set. 2019.

ENTREVISTADO 8. Entrevista com ex-servidor da Sedes, 04 nov. 2019.

FARIA, C. F. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. **Lua Nova**, n. 49, 2000.

_____. O Estado em movimento: complexidade social e participação política no Rio Grande do Sul. Tese (Doutorado) – Departamento de Ciência Política, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2005.

_____. O que há de radical na teoria democrática contemporânea: Análise do debate entre ativistas e deliberativos **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. v. 25, n. 73, 2010.

_____.; RIBEIRO, U. C. Desenho institucional: Variáveis relevantes e seus efeitos sobre o processo participativo. *In*: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, DF: Ipea, p. 125-135, 2011.

FLEURY, S. O Conselho de desenvolvimento econômico e social do governo Lula. *In* : MARTINS, P. E. M.; PIERANTI, O. P. **Estado e gestão pública**: visões do Brasil contemporâneo. São Paulo: FGV, p. 79-106, 2005.

FLIGSTEIN, N; McADAM, D. **A Theory of Fields**. Oxford University Press, 2012.

FONSECA, I. F. Relações de poder e especificidades do contexto em fóruns participativos. *In*: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, DF: Ipea, p. 159-169, 2011.

FREY, K. Governança Urbana e Participação Pública. **RAC-Eletrônica**, v. 1, n. 1, p. 136-150, jan-abr, 2007.

FUNG, A.; WRIGHT, E. O. (Ed.). **Deepening democracy**: institutional innovation in empowered participatory governance. London: Verso, 2003.

GARCIA, B. G. **Concertação, desmobilização, reconfiguração**: quinze anos de trajetória do conselho de desenvolvimento econômico e social do Brasil (2003-2018). Dissertação (Mestrado Profissional em Governança e Desenvolvimento) - ENAP, Brasília, 2019.

GARCIA, R. C. O CDES e a construção da agenda nacional de desenvolvimento: um relato particular. *In*: **Diálogos para o Desenvolvimento**. Brasília, DF: Ipea, v. 2, p: 41-123, 2010.

GOHN, M. da G. Conselhos gestores na política social urbana e participação popular. **Cadernos Metrópole**. vol. 7, p. 9-31, 2002.

GUIOT, A. P. Sociedade Civil e o ideário da “concertação social” no Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) dos governos Lula da Silva. **Anais do XXVI Simpósio Nacional de História** – ANPUH. São Paulo, 2011.

GURZA LAVALLE, A. Após a participação: Nota Introdutória. **Lua Nova**, n. 84, p. 13–23, 2011.

_____. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. *In*: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, DF: Ipea, p. 33–42, 2011.

_____.; VERA, I. Arquitetura da participação e controles democráticos no Brasil e no México. **Novos Estudos**: CEBRAP, 2012.

_____.; VOIGT, J., & SERAFIM, L. O que Fazem os Conselhos e Quando o Fazem? Padrões Decisórios e o Debate dos Efeitos das Instituições Participativas. **Revista de Ciências Sociais**., n. 59, p. 609–650, 2016.

_____.; GUICHENEY, H.; VELLO, B. Conselhos - Padrões Decisórios, Ciclos de Vida e Resiliência em municípios de grande porte. **42º encontro anual da ANPOCS**. 2018.

HABERMAS, Jürgen. **Mudança estrutural da esfera pública**: investigações quanto a uma categoria da sociedade burguesa. Tradução: Flávio R. Kothe. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2003.

_____, Jürgen. **Direito e Democracia: Entre Facticidade e Validade**. Tradutor: Flávio Sibeneichler. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. Achilles' heels of governance: critical capacity deficits and their role in governance failures. **Regulation & Governance**, v. 10, n. 4, p. 301-313, 2016.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Diálogos para o Desenvolvimento: a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula**. Brasília: Ipea: CDES, 2010.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Conselhos Nacionais: perfil e atuação dos conselheiros. Relatório de Pesquisa**. Brasília, DF, 2013.

KINGDON, J. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3 ed. Nova York, Harper Collins, 2003.

KOOIMAN, J. **Governing as Governance**. London, Sage Publications Ltd, 2003.

KUNRATH, R. CDES: O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social do Brasil. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2005.

_____. Os Conselhos Econômicos e Sociais do Brasil, Espanha e França: diferenças e semelhanças. **31º Encontro Anual da ANPOCS**, Caxambu, MG, out 2007.

LUBENOW, J. Esfera pública e democracia deliberativa em Habermas: modelo teórico e discursos críticos. **Kriterion**, Belo Horizonte, n. 121, p. 227-258, jun 2010.

MARQUES, A. **A Deliberação Pública e suas dimensões sociais, políticas e comunicativas**. Belo Horizonte: Autêntica Editora, 2009.

MARQUES, E. Estado, atores políticos e governança. *In*: MENICUCCI, T. M.; GONTIJO, J. G. (Orgs.). **Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo: tendências nacionais e internacionais**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016. p. 181-200, 2016.

MARTINS, H. F.; MARINI, C. Governança Pública Contemporânea: uma tentativa de dissecação conceitual. **Revista do TCU**. Brasília, n.130, p.42-53, mai-ago. 2014.

MENDONÇA, R. F. Teoria Crítica e Democracia Deliberativa: diálogos instáveis. **Opinião Pública**. Campinas, vol. 19, n. 1, p. 49-64, jun 2013.

MIGUEL, L. F. Teoria Democrática Atual: Esboço de Mapeamento. **BIB**, São Paulo, n. 59, p. 5-42, 1º semestre de 2005.

NASSUNO, M. **Burocracia e participação: a gestão do orçamento participativo de Porto Alegre**. Editora Horizonte, Vinhedo (SP), 2011.

NORTH, D. C. Institutions. **Journal of Economic Perspectives**, v 5, n 1, p. 97-112 Winter 1991.

PATEMAN, C. **Participação e Teoria Democrática**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 1992.

PEIXOTO, V. M.; CRESPO, R. A. A crise política brasileira dos anos 2000 e o governo de Michel Temer. UERJ. **Em Construção**. n 4, p. 132–145, 2018.

PETERS, B. G. **Governanza y Burocracia Pública: ¿nuevas formas de democracia e nuevas formas de control?** Foro Internacional, Distrito Federal, México, v. XLV, n. 4, p. 585-98, outubro, 2005.

_____. Governance as political theory. *In*: LEVI-FAUR, David. **The Oxford Handbook of governance**. Oxford: Oxford University Press, p. 19-32, 2012.

_____. PETERS, B. Guy. **Pursuing Horizontal Management: The Politics of Public Sector Coordination**. University Press of Kansas, 2015. Edição do Kindle, ebook.

PINTO, J. P. S. Democracia Deliberativa e Administração Pública: A institucionalização da deliberação pública. **Revista de Teorias da Democracia e Direitos Políticos**, 2016.

PINTO, E. C.; CARDOSO JR, J. C. A experiência do CDES como espaço de concertação nacional para o desenvolvimento. *In*: IPEA - **Diálogos para o Desenvolvimento: a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula**. Brasília: Ipea: CDES, 2010.

PINTO, T. *et al.* Governança Participativa: possibilidades e desafios na gestão local. **Interações**. Campo Grande, MS, v. 19, n. 3, p. 627-641, jul-set 2017.

PIRES, R. R. C. Da sociedade para o Estado: desafios da participação do Brasil. *In* UFRGS/CEGOV (Ed.), **Democracia Participativa, Sociedade Civil e Território**, Porto Alegre, pp. 181–200, 2014.

_____. Intersetorialidade, arranjos institucionais e instrumentos da ação pública. *In*: **Cadernos de Estudos Desenvolvimento Social em Debate**. n. 26, p. 67-79, 2016.

_____; GOMIDE, A. A. Burocracia, democracia e políticas públicas: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. **Texto para discussão**. Brasília, DF: Ipea, 2014.

_____.; VAZ, A. C. N. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. *In*: AVRITZER, L. (Coordenador). **Democracia, desigualdade e políticas públicas no Brasil**, 2009.

_____.; _____. Para além da participação: interfaces socioestatais no governo federal. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 93, p. 61–91, 2014.

_____.; LOTTI, G.; OLIVEIRA, V. **Burocracia e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília, DF: Ipea e Enap, 2018.

RIBEIRO, D. M. F. O papel do CDES nas interações estratégicas para o desenvolvimento. Século XXI, **Revista de Ciências Sociais**, v.6, n. 2, p.76-124, jul-dez. 2016.

ROCHA, J. D., & BURSZTYN, M. A. A importância da participação social na sustentabilidade do desenvolvimento local. **Interações**, n.7, p. 45–52, 2005.

RODRIGUES, F. P. **A efetividade dos conselhos municipais de habitação**: mecanismos entre decisão e implementação. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, 2017.

SÁ E SILVA, F. De cada um conforme suas capacidades?": participação, ambientes institucionais e capacidade de incidência em políticas públicas. *In*: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, DF: Ipea, p. 187-208, 2011.

SALAMON, L. The tools of government: A guide to the new governance. New York: **Oxford University Press**, 2002.

SANTOS, P. R. dos. **A institucionalização da participação no governo Lula**: um estudo de caso sobre o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2012.

SANTOS, A. H. **A efetividade das decisões do Conselho Nacional de Saúde**: mecanismos e agenda governamental. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública e Cooperação Internacional). Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2018.

SANTOS, P. R. dos; GUGLIANO, A. A. Efetividade das políticas participativas no governo brasileiro: o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social. **Revista de Sociologia e Política**, n. 23, p. 3–19, 2015.

SCHUMPETER, J. **Capitalismo, Socialismo E Democracia**. Tradutor: Ruy Jungmann. Editora Fundo de Cultura, Rio de Janeiro, 1984.

SEDES/CDES. Estratégias para o novo ciclo de desenvolvimento: Uma visão do Conselho de Desenvolvimento Econômico e social. *In*: CARDOSO, J. C.; SANTOS, J. C.; ALENCAR, J. (Org.) **Diálogos para o Desenvolvimento**: a experiência do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social sob o governo Lula. Brasília: Ipea: CDES, v2 p. 127-138, 2010.

SILVA, M. K. Dos casos aos tipos: notas para uma apreensão Das variações qualitativas na avaliação das Instituições participativas. *In*: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, DF: Ipea, p. 233-246, 2011.

SIMOES, G. L.; SIMOES, J. M. Reflexões sobre o conceito de participação social no contexto brasileiro. **VII Jornada Internacional Políticas Públicas**. São Luís, Maranhão, 2015.

TANSCHKEIT, T.; POGREBINSCHI, T. Andando para Trás: O que aconteceu com a Participação Social no Brasil? **OpenDemocracy**, nov, 2017. Disponível em: <https://www.opendemocracy.net/pt/democraciaabierta-pt/andando-para-tr-s-o-que-aconteceu-com-particip/>. Consultado em: 13.06.2019.

TATAGIBA, L. Conselhos gestores de políticas públicas e democracia participativa: aprofundando o debate. **Revista de Sociologia e Política**, n. 25, p. 209–213, 2005.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. **Referencial para avaliação da governança do Centro de Governo**. Brasília: Secretaria de Controle Externo da Administração do Estado (SecexAdmin), 2016.

VAZ, A. C. Da participação à qualidade da deliberação em fóruns públicos: o itinerário da literatura sobre conselhos no Brasil. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, DF: Ipea, p. 91-107, 2011.

VIEIRA, M. B.; SILVA, F. C. Democracia Deliberativa hoje: desafios e perspectivas. **Revista Brasileira de Ciência Política**, n. 10, p 151-194, 2013.

VIÉGAS, W. A. **O Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social e a estratégia de combate à crise econômica de 2008**. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) - Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2015.

WAMPLER, B. Instituições participativas como “enxertos” na estrutura do estado: a importância de contextos, atores e suas estratégias. In: PIRES, R. R. C. (Org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília, DF: Ipea, p. 151-158, 2011.

YIN, R. **Estudo de Caso: planejamento e métodos**. Bookman, Porto Alegre, 2001.

ANEXO A - RECOMENDAÇÕES, DETERMINAÇÕES PRESIDENCIAIS E ENTREGAS

Esse anexo tem por objetivo apresentar as 39 recomendações produzidas pelos membros do CDES, em 2017 e 2018, nos 13 grupos de trabalho e é uma forma de demonstrar os temas debatidos, as recomendações pertinentes a cada tema, a existência ou não de determinações presidenciais e de ações governamentais construídas para atender cada recomendação.

Primeiro Ciclo:

Quadro 1 — Grupo de Trabalho Ambiente de Negócios

Recomendação	Determinação Presidencial	Entrega
Sem aumentar a carga tributária, criar imediatamente IVA federal, a partir da junção de todos os tributos e contribuições federais sobre produção e consumo, sem se limitar ao PIS/Cofins, e, até o final de 2018, unificar tributos sobre o consumo (IVA federal, ICMS, ISS).	<ol style="list-style-type: none"> 1. Propor medida provisória para simplificar as regras do PIS e da Cofins. 2. Adotar iniciativa para simplificar o ICMS. 	Não houve entrega.
Realizar um programa, com metas e prazos definidos, e ouvida a sociedade civil, voltado para reduzir a insegurança jurídica no país. O programa deve ter como objetivo, entre outros, garantir a não retroatividade de normas e atos do Poder Público, inclusive interpretativos, sobre contratos firmados em matéria tributária e regulatória. O programa deve incluir medidas legislativas, iniciativas junto ao Legislativo e ao Judiciário e a revisão sistêmica de atos do Poder Executivo - com destaque para normas e procedimentos administrativos.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contribuir para a aprovação da proposta de emenda constitucional que trata da estabilidade das regras sobre investimentos privados 2. Contribuir para a aprovação do projeto de lei sobre segurança jurídica. 3. Instalar a Comissão de Consolidação dos Decretos de Caráter Normativo do Governo Federal, encarregada da revisão sistêmica dos atos normativos do Poder Executivo. 4. Avançar com o projeto de lei das Agências Reguladoras para ampliar a autonomia decisória e orçamentária das agências. 	<ol style="list-style-type: none"> 2. Sancionada a Lei nº 13.655/18 que inclui disposições sobre segurança jurídica na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. 3. Instalada Comissão de Consolidação dos Decretos de Caráter Normativo na reunião plenária.
Criar um sistema nacional informatizado de licenciamento unificado, estabelecer mecanismos de coordenação dos diferentes órgãos de licenciamentos e agrupar os processos por áreas de competências mais amplas ("guichê único"), com definição antecipada de critérios objetivos e aprovação por decurso de prazo.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Concluir em até 60 dias propostas para simplificação e a transparência do licenciamento ambiental, inclusive com a fixação de prazos máximos para decisão sobre emissão de licenças. 2. a implantação da Rede Nacional de Simplificação, chamado de guichê único, irá reduzir o tempo para abertura de empresas. O que hoje pode chegar a mais de 100 dias será reduzido para em média para 5 dias. 	2. REDESIMPLES - um programa da Receita Federal que congrega os sistemas informatizados para registrar e legalizar pessoas jurídicas. Mais de 80% dos municípios brasileiros estão conectados. Em alguns municípios, como São Paulo, é possível fazer o registro de empresas em cinco dias.

Quadro 2 — Grupo de Trabalho Educação Básica

Recomendação	Determinação Presidencial	Entrega
Implementar uma política nacional de formação inicial e continuada de docentes e gestores, com foco na prática, valorizando aspectos motivacionais, competências interpessoais e de liderança, articulada às carreiras por meio de certificação nacional e do estabelecimento da promoção em bases meritocráticas.	<ol style="list-style-type: none"> Proposta de Política de Formação Inicial e Continuada de Docentes para a implantação da Base Nacional Comum Curricular. Constituição de banco de dados de melhores práticas de gestão da carreira docente, a ser disponibilizado para Estados e Municípios. 	<ol style="list-style-type: none"> Política Nacional de Formação de Professores lançada pelo MEC em outubro de 2017. Banco de Melhores Práticas disponibilizado
Garantir a implantação da infraestrutura de conectividade por meio de wifi aberto e banda larga até as salas de aula, complementada pelo desenvolvimento de uma cultura digital, o que inclui: habilidades, conteúdos, ferramentas e plataformas, com objetivo de formar o cidadão do século XXI.	O MEC irá trabalhar em parceria com o MCTIC tendo como meta universalizar o acesso das escolas a ferramentas e plataformas digitais até 2022. Em 2018 deve propiciar acesso à banda larga para cerca de 22 mil e 400 escolas públicas.	Programa de Inovação Educação Conectada lançado pelo Decreto nº 9.204/2017.
Coordenar, por meio de uma instância interministerial, a execução e o monitoramento do Marco Legal da Primeira Infância (Lei nº 13.257/2016), fomentando a realização de um pacto entre Governos Federal, Estaduais e Municipais, que possibilite sua efetiva ação.	Criar o Comitê Intersetorial de Políticas Públicas para a Primeira Infância, para a proteção e a promoção dos direitos da criança na primeira infância.	Comitê Intersetorial de Políticas Públicas para a Primeira Infância instalado no âmbito do MDS em março de 2017.

Quadro 3 — Grupo de Trabalho Agronegócio

Recomendação	Determinação Presidencial	Entrega
Estabelecer a plurianualidade para o Plano Safra - para o que é fundamental a realização do censo agropecuário - com ênfase no aprimoramento do seguro rural, fortalecendo a assistência técnica para difusão de tecnologias sustentáveis e a regularização fundiária.	<ol style="list-style-type: none"> Censo Agropecuário será iniciado em outubro de 2017. Os Ministérios da Agricultura e da Fazenda, bem como a Secretaria Especial da Agricultura Familiar e Desenvolvimento Agrário, devem apresentar, em até 60 dias estudos para viabilização do Plano Safra. Os órgãos competentes devem apresentar, em até 180 dias, proposta para ampliar e aperfeiçoar o seguro rural. Ampliar a oferta de Assistência Técnica e Extensão Rural, para 110 mil agricultores, sendo 60 mil na região do semiárido. Em relação à regularização fundiária, deverão ser feitas 60 mil titulações em 2017. 	<ol style="list-style-type: none"> Censo Agropecuário - concluído em 2018. A plurianualidade do Plano Safra passou a ser observada para a agricultura familiar a partir de 2017. Concluído GT para aperfeiçoamento da atual política com sugestões para reformulação do ProAgro e criação de um conselho sobre risco rural. Assistência técnica rural - superada meta de 2017. Regularização Fundiária - superada meta de 2017.
Ampliar o acesso a mercados por meio da celebração de novos acordos comerciais, da promoção da sustentabilidade da produção agropecuária-florestal brasileira e mecanismos de agregação de valor.	Não houve determinação.	Não houve entrega.
Destruar os investimentos para adequação da infraestrutura logística, com segurança jurídica e parcerias público-privadas, fundamental para a competitividade da produção agropecuária-florestal.	<ol style="list-style-type: none"> Contribuir para a aprovação do PLS 349/2015, de autoria do Senador Antônio Anastasia, sobre segurança jurídica. Concluir proposta legislativa para simplificação e transparência do licenciamento ambiental, inclusive com fixação de prazos máximos para decisão sobre emissão de licenças. 	1. Aprovado PL de Segurança Jurídica.

Quadro 4 — Grupo de Trabalho Desburocratização e Modernização do Estado

Recomendação	Determinação Presidencial	Entrega
Implementar programa de desburocratização e governo digital, ligado à Presidência da República, apresentando em 3 meses um plano de metas com ênfase nas ações até 2018. Entre as ações desse plano deve estar prevista a retomada do Registro de Identidade Civil (RIC) e a criação de portais de serviços para cidadãos e empresas.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Criar foro de aconselhamento ao Presidente da República sobre os meios para simplificar e modernizar a Administração. 2. Aproveitar o banco de dados biométricos da Justiça Eleitoral para modernizar a identificação civil. 3. Criada a Plataforma de Cidadania Digital, que disponibiliza em um só portal todos os serviços públicos digitais. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Criado o Conselho Nacional para a Desburocratização: 131 iniciativas concluídas até 2018. Entre elas: eSocial, Meu INSS, Meu DigiSUS, Carteira de Motorista-CNH Digital, Sine Fácil, Alistamento Militar online, Passaporte. 2. Documento Nacional de Identificação (DNI). 3. Portal servicos.gov.br
Desenvolver planejamento integrado das ações governamentais no curto, médio e longo prazos, e executá-lo com mecanismos de acompanhamento, transparência e comunicação das metas e indicadores de resultados, com a definição de responsabilidades	A Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE), junto à Secretaria-Geral da Presidência, irá levantar e estudar o tema de planejamento de longo prazo que se desdobra em estratégias, com metas, indicadores de resultados.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Política de Governança - Encaminhado ao Congresso Nacional o PL nº 9163/2017 que estabelece a Política de Governança e editado o Decreto nº9.203/17 para que as diretrizes dessa Política sejam válidas para o Executivo federal. 2. Lançada a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social que inclui o planejamento de longo prazo.
Revisar o Decreto nº 6.932/2009, estendendo-o às pessoas jurídicas e explicitando o princípio da boa-fé.	Revisar o Decreto 6.932/2009, estendendo-o às pessoas jurídicas e explicitando o princípio da boa-fé.	Decreto nº 9.094/2017 (Decreto de Boa Fé) para simplificar o atendimento aos usuários dos serviços públicos, inclusive para pessoa jurídica. Lei nº 13.726/2018 que estende para demais poderes e esferas a racionalização de atos e procedimentos administrativos.

Quadro 5 — Grupo de Trabalho Produtividade e Competitividade

Recomendação	Determinação	Entrega
Estimular a produção e difusão de ciência, tecnologia e inovação por meio de políticas de Estado que incluam: aperfeiçoamento da Lei do Bem (com a inserção de pequenas e médias empresas, reintrodução da Política de Inclusão Digital, a efetividade na fruição dos créditos, e incorporação de direito autoral decorrente de P&D), o aperfeiçoamento e a regulamentação do Código de CT&I, potencializando a colaboração universidade/empresa, a massificação dos programas de extensão tecnológica, o apoio ao empreendedorismo inovador, o fomento aos meios de financiamento e ao capital de risco e a agilização do sistema de reconhecimento de patentes.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Os Ministérios do Planejamento, o Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços e o Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações deverão apresentar, em até 60 dias, proposta de aperfeiçoamento da lei do bem 2. Os mesmos ministérios devem produzir, em até 60 dias, proposta de aperfeiçoamento da regulamentação do código de Ciência, Tecnologia e Inovação 	<ol style="list-style-type: none"> 2. Regulamentação do Código de CT&I - Decreto nº 9.283/18. 2. Extensão tecnológica - Decreto nº 9.547/18 lançou o Programa Brasil Mais Produtivo. <p>Outras ações:</p> <p>Fundos de Co-investimento (BNDES) - estruturado pelo MDIC e BNDES visa impulsionar a aplicação de recursos de investidores-anjo e de aceleradoras de startups em negócios inovadores.</p> <p>Modernização da análise de patentes - incremento de 20% no número de examinadores.</p>

Recomendação	Determinação	Entrega
Formular e implementar políticas de Estado para o desenvolvimento de infraestruturas de logística, digital, de telecomunicações e de energia de fontes diversas, ampliando as condições fundamentais para alavancar a competitividade das cadeias produtivas, por meio de estímulo ao investimento, intensificação das concessões e parcerias público-privadas, bem como racionalização e integração da regulação e de processos de fiscalização aplicáveis.	<p>1. o Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações concluirá no segundo semestre de 2017 uma estratégia de longo prazo para a economia digital.</p> <p>2. Até o final de março estará disponível módulo relativo ao Portal Único do Comércio Exterior para cargas exportadas a partir de Viracopos, Guarulhos, Galeão e Confins. Em abril, os modais marítimo e fluvial.</p>	<p>1. Estratégia Brasileira para a Transformação Digital - Decreto nº 9.319/18, instituiu o Sistema Nacional para a Transformação Digital e estabeleceu estrutura de governança.</p> <p>2. Portal Único do Comércio Exterior - desburocratizar e dar transparência a procedimentos relativos ao comércio exterior brasileiro. Cobre 100% das exportações.</p>
Modernizar a legislação trabalhista para adequar-se às mudanças no mundo do trabalho (por exemplo: formas de contratação, remuneração, jornada de trabalho e terceirização) e fortalecer a negociação coletiva, promovendo maior segurança jurídica nas relações de trabalho para trabalhadores e empregadores.	<p>1. Aprovar projeto de lei regulando as relações trabalhistas.</p> <p>2. Aprovar projeto de lei sobre a terceirização.</p>	<p>1. Modernização da Legislação Trabalhista: Leis nº 13.467/17 e 13.429/17.</p> <p>2. Terceirização: Lei nº 13.429/2017, que altera dispositivos da Lei nº 6.019/74, e dispõe sobre o trabalho temporário.</p>

Segundo Ciclo:

Quadro 6 — Grupo de Trabalho Relações Internacionais e Política Comercial

Recomendação	Determinação Presidencial	Entrega
Concretizar celeremente o Acordo Mercosul-União Europeia, intensificar as negociações de acordos bilaterais e birregionais de comércio e buscar a inserção do país no Acordo Trans-Pacífico.	Não houve determinação. Comentários sobre diversos acordos em negociação.	<p>1. Redução de barreiras entre países do Mercosul</p> <p>2. Negociação com países da Aliança para o Pacífico - assinado acordo de livre comércio com o Chile no dia 21 de novembro de 2018.</p>
Considerando o impacto sobre a estrutura produtiva brasileira de regulamentações e acordos técnicos internacionais, que podem ter o efeito de barreiras não-tarifárias, coordenar a ação do governo e setor privado nas respectivas negociações e promover a formação de agentes públicos e privados, de forma a assegurar a participação efetiva do Brasil nessas negociações e nos fóruns especializados.	Não houve determinação. Foi informado que a CAMEX já instituiu grupo de trabalho sobre regulação em agosto de 2017 para realizar o mapeamento junto aos órgãos de normas técnicas e buscar meios de reduzir a incerteza regulatória.	<p>1. Programa SEM Barreiras, instituído pelo Decreto nº 9.195/17</p> <p>2. Agenda Regulatória do Comércio Exterior - Resoluções CAMEX nº 52/18 para adoção de Agenda Regulatória de Comércio Exterior para 2018-19 e Resolução CAMEX nº 64/2018, que consolidou em um único normativo 141 Resoluções CAMEX.</p>
Fortalecer a prerrogativa da Secretaria de Comércio Exterior (SECEX-MDIC) de recomendar a aplicação de medidas de defesa contra práticas comerciais desleais e predatórias, como o dumping.	Não houve determinação. O presidente fez alusão a parecer publicado pela Advocacia-Geral da União, que entende ser essa prerrogativa exclusiva da Secretaria.	Parecer da AGU confirma a prerrogativa da SECEX-MDIC de recomendar a aplicação de medidas de defesa contra práticas comerciais desleais e predatórias é legalmente prevista

Quadro 7 — Grupo de Trabalho Empregabilidade no Brasil do Século XXI

Recomendação	Determinação Presidencial	Entrega
Priorizar a educação básica, por meio de dotação e gestão orçamentária eficientes, estabelecendo indicadores de qualidade, com o objetivo de erradicar o analfabetismo e equiparar o desempenho do Brasil ao dos melhores sistemas educacionais do mundo.	Não houve determinação. O presidente da República apenas citou o Programa Mais Educação, a Política Nacional de Alfabetização e o Programa Mais Alfabetização.	1. Reforma do Ensino Médio, sancionada pela Lei nº 13.415/17, permitirá que o estudante escolha a área de conhecimento para aprofundar seus estudos, incluindo a formação técnica e profissional dentro da carga horária do ensino regular. 2. Base Nacional Comum Curricular (BNCC) - Ensino Médio 3. Política Nacional de Alfabetização de outubro/2017
Promover o desenvolvimento regional, a partir das vocações locais, atuando de forma integrada e subsidiária aos atores municipais e estaduais, a fim de dinamizar a economia local e de gerar empregos de qualidade, apoiando o aperfeiçoamento tecnológico da mão de obra para atender a demanda.	MEC e MDIC devem apresentar, em até 90 dias, no âmbito da SuperTEC, proposta de programa para qualificação profissional que leve em conta as vocações regionais.	Plataforma SuperTEC, lançada pelo MDIC e anunciada na 47ª Reunião Plenária em março de 2018, visa integrar as demandas por formação profissional e tecnológica.
Incluir, na composição e em comissões do Conselho Nacional de Educação (CNE), representantes do setor empresarial indicados por suas entidades representativas, com o objetivo de adequar a formação às necessidades do mercado de trabalho, estimulando a mesma prática nos Conselhos Estaduais e Municipais de Educação (CEEs e CMEs).	Não houve determinação. Foi informado aos conselheiros que a lei que cria o Conselho Nacional de Educação pretende que haja pluralidade de representantes e que o Conselho Nacional de Educação já conta com representante da CNI.	Participação no CNE de representantes do setor empresarial já é garantida pela Lei nº 9.131/95, que dispõe sobre a composição do CNE.

Quadro 8 — Grupo de Trabalho Segurança Pública

Recomendação	Determinação Presidencial	Entrega
Criar uma comissão multidisciplinar de especialistas, vinculada à Presidência da República, para formulação de uma política nacional de segurança pública e cidadã, com definição dos papéis da União e dos entes federados, e incentivo à aplicação de penas alternativas para delitos de menor potencial ofensivo, incluindo as relacionadas às drogas, entre outras, a ser apresentada em até um ano.	Não houve determinação. Foi comentada a criação do Ministério Extraordinário de Segurança Pública e a intervenção federal no Rio de Janeiro.	Ministério da Segurança Pública criado pela Lei nº 13.690/18.
Descontingenciar imediatamente o orçamento de segurança pública do Ministério da Justiça para investimento na prevenção, diminuição e investigação de crimes contra a vida, prioritariamente de grupos mais afetados pelas violências.	Não houve determinação.	1. Descontingenciamento de recursos ao longo de 2017. 2. Aprovação de novos créditos pelo Congresso Nacional em novembro de 2018.
Integrar dados de sistemas públicos e privados de segurança, com otimização de registros e inteligência entre os estados e a União.	Não houve determinação. Foi informado que quanto à integração das bases de dados o governo apoia a criação do Sistema Único de Segurança Pública	Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) - criado pela Lei nº 13.675/18 e regulamentado pelo Decreto nº 9.489/18, que estabelece normas, estruturas e procedimentos para a execução da Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social.

Quadro 9 — Grupo de Trabalho Investimento e Intermediação Financeira

Recomendação	Determinação Presidencial	Entrega
Reduzir gradualmente os direcionamentos obrigatórios de recursos, subsídios cruzados e exigibilidades compulsórias, aumentando a eficiência da intermediação financeira e adotando mecanismos transparentes para a execução de políticas públicas.	Solicitou ao Banco Central que finalize a regulamentação da Letra Imobiliária Garantida em até 60 dias e que, até o final de abril, conclua a regulamentação da operação das financeiras digitais, as chamadas “Fintechs”.	Regulamentação da Letra Imobiliária Garantida (LIG) - pelo BC por intermédio da Resolução nº 4.598/17. Regulamentação das Fintechs - Resolução CMN nº 4.656/18. O Decreto nº 544, de 29 de outubro de 2019, facilita o aporte de investimentos estrangeiros no segmento.
Criar ou aperfeiçoar instrumentos de fomento, crédito, garantias e capitalização para inovação considerando, inclusive, as especificidades de ativos intangíveis e o acesso por parte de pequenas e médias empresas.	Lembrou que, em dezembro/2017, foi publicada Medida Provisória que amplia as modalidades de investimento em pesquisa e desenvolvimento na área de tecnologia da informação e comunicação para beneficiar as pequenas e médias empresas inovadoras. Ressaltou que os Ministérios da Fazenda, da Ciência e Tecnologia, do Planejamento e outros órgãos estão avaliando a possibilidade de estender esse mecanismo para outros setores. Sugeriu criar grupo de trabalho que avalie o assunto no prazo de 180 dias.	Fundos de Co-investimento (BNDES) Ampliação do acesso de pequenas empresas inovadoras a financiamentos - Lei nº 13.774/18 alterou a "Lei de Informática" para permitir que empresas beneficiárias atendam compromissos de PD&I por meio de fundos de investimento voltados para pequenas empresas de base tecnológica. Portaria 5.894/18, define e regulamenta a forma de aplicação de recursos em fundos de investimento autorizados pela CVM destinados à capitalização de empresas de base tecnológico com faturamento anual até R\$ 16 milhões.
Ampliar a constituição e eletrônica de garantias e de outros registros públicos para promover maior segurança jurídica na intermediação financeira e efetivar o cadastro positivo.	Não houve determinação.	1. Lei de eletrônica de garantias e de outros registros públicos - Lei nº 13.476/17 criou a possibilidade de emissão de duplicatas mercantis sob a forma escritural com registro eletrônico e autorizou criação de Central de Registro Eletrônico. 2. Cadastro Nacional de Imóveis Rurais no âmbito do Sinter - Decreto nº 8.764 de 2016, o Sistema Nacional de Gestão de Informações Territoriais (Sinter) é uma ferramenta que integrará os cadastros e registros de imóveis rurais e urbanos em um banco de dados especial.

Quadro 10 — Grupo de Trabalho Saúde

Recomendação	Determinação Presidencial	Entrega
Aprimorar e ampliar a Estratégia Saúde da Família, implantando sistema de monitoramento e avaliação, e estabelecer	Não houve determinação.	Política Nacional de Monitoramento e Avaliação do SUS (PNMA-SUS) -

Recomendação	Determinação Presidencial	Entrega
parcerias que possam complementar o atendimento (como ONGs, farmácias e clínicas populares).		Portaria nº 1.535/17 institui o grupo de trabalho para apoio à formulação da PNMA-SUS.
Estabelecer indicadores de processo, resultado e impacto por meio de uma ampla base de dados integrada para melhoria da gestão de saúde e para tomada de decisões, de forma a otimizar os recursos disponíveis.	Instruiu o Ministério da Saúde a disponibilizar, até julho de 2018, versão aprimorada da plataforma “digiSUS Gestor” para União, estados e municípios.	DigiSUS Gestor - ferramenta para planejamento, avaliação de políticas e monitoramento contínuo da aplicação dos recursos da saúde disponibilizada pelo Ministério da Saúde.
Integrar as informações de saúde provenientes das redes pública e privada a partir da criação de padrão de dados único e da implantação do prontuário eletrônico pelo SUS, a fim de atender a demanda com equidade	Determinou que até o final do ano o aplicativo de celular permitisse a marcação de consultas pela Internet. Lembrou que o governo, em novembro de 2017, definiu por decreto o “conjunto mínimo de dados” que permitirá a adoção de padrão único de troca de informações entre os sistemas público e privado.	1. Aplicativo para marcação de consultas via internet - agendamento de consultas pelo aplicativo “Meu DigiSUS” em fase de testes em 11 municípios. 2. Conjunto Mínimo de Dados (CMD) - Decreto s/n publicado em 29 de novembro de 2017 com o objetivo de integrar as informações de saúde provenientes das redes pública e privada. 3. Prontuário eletrônico do cidadão - implantado em 9.196 Unidades Básicas de Saúde, em 1.736 municípios, desde 2016.

Terceiro Ciclo:

Quadro 11 — Grupo de Trabalho Revolução Digital

Recomendação	Determinação Presidencial	Entrega
Garantir a aprovação de uma lei de dados pessoais, com base nos projetos de lei tramitando no Congresso Nacional, que inclua a responsabilidade do Estado e induza o desenvolvimento da economia baseada em informação, preservando os direitos individuais.	Não houve determinação.	Marco legal aprovado pela Lei nº 13.709, de 14 de agosto de 2018 que dispõe sobre a proteção de dados pessoais e altera a Lei nº 12.965, de 23 de abril de 2014 (Marco Civil da Internet).
Tornar a revolução digital prioridade nacional, com aporte adequado de dotação orçamentária e acompanhamento periódico de indicadores das políticas públicas, bem como criar e implementar um modelo de governança para a Estratégia Brasileira para a Transformação Digital, com participação do governo e da sociedade civil representada pelo CDES.	Não houve determinação.	Aprovada a criação de um Conselho Consultivo com participação da sociedade. O Conselho terá 12 membros, sendo 5 vagas destinadas a conselheiros do CDES. O CIT já deliberou sobre o tema e escolheu os representantes do CDES que integrarão o referido conselho. A Resolução CITDigital nº 10/2018, de 12 de setembro de 2018, aprovou a composição do Conselho Consultivo.
Priorizar a aprovação da modernização da lei geral das telecomunicações, com uniformização do regime de autorização, redestinando os bens reversíveis para estimular o investimento, assim como de diploma legal que redirecione o uso dos fundos FUST e FISTEL para investimentos em conectividade de dados.	Não houve determinação.	Priorizar a aprovação da modernização lei geral das telecomunicações e de diploma legal que redirecione FUST e FISTEL para investimentos em conectividade de dados

Quadro 12 — Grupo de Trabalho Profissões do Futuro

Recomendação	Determinação Presidencial	Entrega
Promover política nacional de preparação de professores e de instituições de ensino, em todos os níveis educacionais, necessária à transformação digital com foco em inovação e profissões do futuro; metodologias ativas, lógica de programação e ferramentas computacionais; e ampliação do ensino técnico e profissional.	Não houve determinação.	Plataforma Integrada de Recursos Educacionais Digitais (MEC RED - Educação Conectada) - Lançada em 2017, a Plataforma reúne mais de 30 mil recursos educacionais digitais nos mais diversos formatos.
Criar e reorientar programas governamentais e estimular iniciativas de atualização tecnológica e desenvolvimento de aptidões sócio emocionais para retenção e requalificação de potenciais excluídos do ambiente de trabalho, pequenos empreendedores e desempregados, com atenção para gênero, raça, pessoas com deficiência, famílias do cadastro único e idosos.	Não houve determinação.	Agenda Brasileira para a Indústria 4.0 - Lançada pelo MDIC, em março de 2018, a Agenda 4.0 congrega ações do Governo Federal para apoiar a transição do setor produtivo brasileiro rumo ao paradigma da 4ª Revolução Industrial, com aportes de R\$ 100 milhões, entre 2018 e 2019. Estão previstas ações como desenvolvimento de laboratórios, treinamento de professores e mapeamento de habilidades e competências para ajudar os trabalhadores brasileiros a se ajustarem às mudanças trazidas pela transformação 4.0.
Fomentar o ecossistema empreendedor de novas tecnologias com parcerias nacionais e internacionais, estabelecendo fundos de investimentos e linhas de apoio específico para pequenas e médias empresas inovadoras, startups e negócios sociais, de base tecnológica, bem como possibilitar que pessoas físicas possam nelas investir com incentivos fiscais.	Não houve determinação.	1. Programa Nacional de Apoio à Geração de Empreendimentos Inovadores (Centelha) - Instituído pela Portaria MCTIC nº 4.082/18, apoia a formação de empreendedores e a geração de empresas inovadoras e de alto crescimento. 2. Ações de apoio a startups e negócios sociais - Dentre as iniciativas promovidas pelo MDIC e MCTIC destaca-se o InovAtiva Brasil, um programa de aceleração de startups.

Quadro 13 — Grupo de Trabalho Pacto Federativo

Recomendação	Determinação Presidencial	Entrega
Criar um GT no âmbito do CDES, com a participação de especialistas, para apresentar ao governo proposta de reforma política, com foco em aprimorar a representatividade política, a eficiência e a relação entre os entes federados.	Não houve determinação.	Comissão de Trabalho sobre Reforma Política - Comissão instalada pela Portaria nº 628/18. As propostas da CT foram concluídas no dia 07 de novembro de 2018.
Criar um GT no âmbito do CDES, com data de término e apresentação de proposta para reforma tributária contemplando, pelo menos, a unificação de tributos sobre o consumo (IVA), em linha com as recomendações de dois GTs anteriores.	Não houve determinação.	Comissão de Trabalho sobre Reforma Tributária - Comissão instalada pela Portaria nº 629/18. As propostas da CT foram concluídas no dia 08 de novembro de 2018.
Criar um GT no âmbito do CDES para apresentar propostas de revisão do arcabouço legal referentes às competências concorrentes de políticas públicas visando à eficiência na prestação de serviços públicos.	Não houve determinação.	Comissão de Trabalho sobre Competências Federativas - Comissão instalada pela Portaria nº 627/18. As propostas da CT foram concluídas no dia 06 de novembro de 2018.

Fonte: Elaboração própria de todos os quadros, a partir de dados extraídos da ata da 46ª reunião plenária, dos relatórios das reuniões plenárias 47ª e 48ª e documento de acompanhamento distribuído na 48ª reunião plenária do CDES.

ANEXO B – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADA

1. A que você atribui a permanência e relevância do CDES no governo Temer?
2. Como surgiu a ideia de alteração da composição do CDES para um conselho com participação exclusiva da sociedade civil?
3. Como se deu a proposta de reestruturação do CDES e qual o objetivo da nova metodologia de trabalho?
4. Qual a importância do apoio político para o funcionamento do CDES? A Sedes obteve o apoio que necessitava para dar andamento aos trabalhos do Conselho?
5. Como era a articulação da Sedes com as demais áreas da Casa Civil e com os ministérios responsáveis pelas políticas públicas objeto das recomendações do CDES?
6. Você considera que o papel desempenhado pela equipe da Sedes foi importante para o alcance dos resultados do CDES?

ANEXO C – MODELO DE TERMO DE CONSENTIMENTO

TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO

Declaro, por meio deste termo, que concordei em ser entrevistado(a) para o projeto de pesquisa intitulado “O modelo de governança do CDES no governo Temer (2016-2018)” desenvolvido por Adriana da Silva Pereira.

Afirmo que aceitei participar por minha própria vontade, sem receber qualquer incentivo financeiro ou ter qualquer ônus e com a finalidade exclusiva de colaborar para o sucesso da pesquisa.

Fui informado(a) dos objetivos estritamente acadêmicos do estudo e esclarecido(a) de que os usos das informações por mim oferecidas estão submetidos às normas éticas destinadas à pesquisa envolvendo seres humanos, da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP) do Conselho Nacional de Saúde, do Ministério da Saúde. Minha colaboração se fará de forma anônima, por meio de entrevista semi-estruturada a ser gravada a partir da assinatura desta autorização. O acesso e a análise dos dados coletados se farão apenas pela pesquisadora e/ou seu orientador.

Fui ainda informado(a) de que posso me retirar dessa pesquisa a qualquer momento, sem prejuízo para meu acompanhamento ou sofrer quaisquer sanções ou constrangimentos.

Atesto recebimento de uma cópia assinada deste Termo de Consentimento Livre e Esclarecido, conforme recomendações da Comissão Nacional de Ética em Pesquisa (CONEP).

Brasília, ____ de _____ de 2019

Assinatura do(a) participante: _____

Assinatura da pesquisadora: _____