

DIFUSÃO E CONCENTRAÇÃO: NOTAS SOBRE A GESTÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO GOVERNO FEDERAL

Daniel Avelino¹

1 INTRODUÇÃO: A GESTÃO PÚBLICA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

Com fundamento no Artigo 21 da *Declaração Universal dos Direitos Humanos*, a participação social pode ser entendida como “o direito de tomar parte na direção dos negócios públicos do seu país” (ONU, 1948). A contraparte do direito humano à participação nos negócios públicos é o dever estatal de promover a sua concretização, o que faz emergir a discussão sobre a forma como se organizam as instituições governamentais para o cumprimento desta missão. O objetivo deste texto é contribuir para uma reflexão sobre as características da gestão pública das ações de participação social no Brasil, com ênfase para o processo de concentração de competências.

A gestão difusa, mais trabalhada pela literatura, entende a participação social como parte de uma política pública específica, o que permite análises mais profundas sobre suas particularidades, mas perde a visão de conjunto transversal. A gestão concentrada, mais desconhecida, entende a participação como instrumento para democratização do Estado, o que não é suficiente para enfrentar os problemas setoriais, mas permite analisar agendas nacionais mais amplas. Não são visões excludentes, mas precisam ser diferenciadas porque cada uma delas exige estratégias diferentes para concretização.

Então, como a concentração da gestão ocorreu, na prática? Essa é questão que orienta esta leitura da gestão difusa e concentrada² da participação social no governo federal,³ entre 2003 e 2015, período em que houve a instituição de um órgão federal com concentração de competências em relação ao tema: a Secretaria-Geral da Presidência da República (SGPR), reformulada por meio da recente reforma ministerial (Brasil, 2015b).

2 GESTÃO DIFUSA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

O que se entende aqui como gestão “difusa” da participação social é o conjunto de práticas participativas direcionadas a uma área ou política pública específica e realizadas pelos órgãos setoriais competentes, de forma autônoma e heterogênea. Recordando que “o contexto institucional que permitiu o desenho de nova arquitetura da participação no Brasil foi impulsionado, ao menos formalmente, pela CF de 1988” (Teixeira, Souza e Lima, 2010, p. 10), é na Constituição Federal (CF/1988) que estão as raízes da forma fragmentada pela qual a participação social é administrada. Se por um lado o texto constitucional previu a participação da população em diversas áreas e políticas, por outro

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

2. Os termos “difuso” e “concentrado” foram emprestados da teoria constitucional, na qual descrevem o controle de constitucionalidade brasileiro (Cruz, 2003, p. 209), e da gestão de organizações de pesquisa e inovação, na qual descrevem modelos institucionais (Alves, 1980, p. 62-65).

3. Sem ignorar que há experiências subnacionais notáveis, como o caso do estado do Rio Grande do Sul, com a construção do Sistema de Participação Popular e Cidadã (Rio Grande do Sul, 2014).

não tratou da coordenação ou da articulação desses espaços, lacuna que foi reproduzida nas normas infraconstitucionais posteriores.

Isso reflete o contexto histórico da formação da democracia brasileira recente. As demandas por participação política em sentido mais geral resultaram, de modo amplo, na afirmação dos direitos políticos e dos instrumentos de democracia direta. A participação nas decisões específicas das políticas públicas, por sua vez, não foram demandas da população como um todo, mas de grupos organizados em torno de pautas bem definidas, o que resultou na criação de espaços participativos nessas áreas setoriais. Portanto, a difusão desses espaços, inclusive em novas áreas governamentais, vem ocorrendo em um movimento de expansão fragmentada.

O que se observou na última década foi a continuidade da forma de gestão difusa desenvolvida a partir da CF/1988. Vários conselhos nacionais foram criados ou “democratizados” (Brasil, 2011, p. 25) como mecanismo permanente de diálogo com a sociedade em diversas áreas de políticas públicas. As conferências nacionais continuaram a ser utilizadas como processos massivos e federativos de consulta popular, com 74 conferências realizadas entre 2003 e 2010 (Brasil, 2011, p. 38) e 29 entre 2011 e 2014 (Brasil, 2014e, p. 114). A adoção de sistemas interfederativos de políticas públicas foi um terreno fértil para a institucionalização de mecanismos de participação como conselhos e conferências nos âmbitos federal, estadual, distrital e municipal.⁴ Em resumo, a expansão fragmentada foi a característica marcante da gestão difusa da participação social nos últimos anos.

3 GESTÃO CONCENTRADA DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL

No ano de 2003, a SGPR, órgão que já era responsável pela coordenação política do governo e relacionamento com entidades da sociedade civil, recebeu as atribuições legais de “criação e implementação de instrumentos de consulta e participação popular” (Brasil, 2003a). Com isso, teve início uma nova forma de administrar as atividades participativas, por meio de um órgão presidencial central, que coexistiu com as práticas difusas e, cada vez mais, assumiu um papel de “articulação” destas.⁵ É importante, assim, destacar algumas características dessa gestão concentrada da participação social.

Em primeiro lugar, foi observada a expansão do quadro de cargos em comissão da Secretaria-Geral. De uma estrutura inicial de 59 cargos em 2003, sendo apenas três de nível 6, o órgão passou a contar com 355 cargos em 2015, sendo sete de nível 6 (Brasil, 2003b; 2015a). Essa expansão ocorreu em menor escala nos setores ligados ao tema da participação social, como foi o caso da Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS), cuja estrutura oscilou de treze a 35 cargos no mesmo período (Brasil, 2003b; 2015a). Além disso, a inclusão de metas específicas sobre participação no Plano Plurianual (PPA) 2012-2015, sob a responsabilidade da Presidência da República, reforçou o papel da gestão concentrada, diante do conjunto do governo federal, em um sinal de fortalecimento institucional.

4. Exemplos de sistemas interfederativos recentemente instituídos foram o Sistema Nacional de Juventude (Sinajuve) e Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir), prevendo conselhos e conferências (Brasil, 2010a; 2013a).

5. Muito embora a expressão “articulação” não apareça na lei que o fundamenta, o Art. 1º, inciso II, do Anexo I do Decreto nº 7.688, de 2 de março de 2012, já descreve a atribuição da Secretaria-Geral nos seguintes termos: “criação, implementação, articulação e monitoramento de instrumentos de consulta e participação popular nos órgãos governamentais, de interesse do Poder Executivo” (Brasil, 2012a).

Em segundo lugar, o protagonismo da Secretaria-Geral se refletiu também na avocação⁶ pela Presidência da República de temas de outros ministérios. De um lado, a coordenação do Fórum Direitos e Cidadania, no ano de 2011, e, de outro, a assunção de compromissos políticos junto à sociedade estimularam o trabalho com pautas intersetoriais. Em alguns casos,⁷ o deslocamento de competências foi tornado permanente, com as atribuições formalmente incorporadas à Secretaria-Geral. Isso demonstra como a avocação foi utilizada como instrumento de concentração administrativa (Oliveira, 2005, p. 33).

A absorção constante de novas atribuições representou um desafio para a formação de equipes, nas quais predominaram relações *ad hoc* de repartição de trabalho.⁸ Na prática, isso se manifestou por meio de informalidade, mutirões, ênfase na realização de eventos e montagem de grupos que buscavam replicar, internamente e em menor escala, estruturas da Secretaria-Geral ou de outros ministérios. Apoio a iniciativas da sociedade, em práticas similares à incubação,⁹ também ocorreram, principalmente na área da participação digital.¹⁰

O desenvolvimento de novos projetos por parte da Secretaria-Geral e as restrições de recursos orçamentários e humanos estimularam uma busca por soluções inovadoras¹¹ para alcance dos resultados. Foi o caso do Compromisso Nacional para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Cana-de-Açúcar, uma das iniciativas inovadoras premiadas no 17º Concurso Inovação da Gestão Pública Federal (Brasil, 2013b). Também foi o que ocorreu com o Fórum Interconselhos, que recebeu o primeiro lugar no Prêmio de Serviço Público das Nações Unidas em 2014, na categoria de inovação em participação (Brasil, 2014b).

Por fim, foi característica da Secretaria-Geral a atuação como instância de articulação política dentro do Poder Executivo federal, voltada às demandas da sociedade. Merecem destaque, nesse sentido, os diálogos preparatórios para a Copa do Mundo da FIFA de 2014, após as manifestações de 2013 (Brasil, 2014d). Houve casos em que a estratégia de articulação foi formalizada como prática continuada de gestão, como ocorreu com a Mesa de Monitoramento das Demandas Sociais (Brasil, 2014c).

A edição da Política Nacional de Participação Social (Brasil, 2014a) evidenciou os limites desse papel de articulação. A eficácia do Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014, foi objeto de um pedido de sustação aprovado na Câmara dos Deputados, atualmente em tramitação no Senado Federal. Apesar disso, o decreto permanece vigente, estabelecendo, de forma inédita, parâmetros nacionais para uma gestão concentrada da participação social.

6. A Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, define avocação como o deslocamento de “competência atribuída a órgão hierarquicamente inferior” (Brasil, 1999).

7. Entre outros, isso ocorreu com os temas dos catadores de materiais recicláveis (Brasil, 2010c), anteriormente com o Ministério das Cidades (MCidades) e do Desenvolvimento Social (MDS); e com a agroecologia (Brasil, 2012b), anteriormente com o Ministério da Agricultura (Mapa).

8. Na lição clássica de Eugene Litwak (1961, p. 178), em contextos não uniformes, os indivíduos de uma organização tendem a agir mais com decisões *ad hoc* do que em respeito a regras *a priori*.

9. A incubadora é quem oferece “infraestrutura, capacitação e suporte gerencial” (Anprotec, [s.d.]) e incubação é o “conjunto de atividades sistemáticas de formação e assessoria que abrange desde o surgimento até a conquista de autonomia organizativa e viabilidade econômica dos empreendimentos” (Brasil, 2010b).

10. Entre outros, foi o caso do Projeto Webcidadania Xingu, coordenado pelo Instituto Seva e apoiado pela Secretaria-Geral e pelo Plano de Desenvolvimento Regional Sustentável do Xingu (Almendary e Campanili, 2013).

11. Inovação é entendida como “uma mudança de cunho radical que se justifica por fins estratégico, estrutural, humano, tecnológico, cultural, político e de controle (foco em transparência e *accountability*)” (Klering e Andrade, 2006, p. 83-84). Com base nos mesmos autores, é preciso reconhecer que nem todas as práticas da Secretaria-Geral podem ser consideradas como inovação, mas talvez reprodução ou transição.

4 CONCLUSÕES: TRANSFORMAÇÕES E CONFLITOS

A Secretaria-Geral conseguiu estabelecer uma boa relação com as práticas difusas, coexistindo e respeitando sua autonomia, mas não se conseguiu afirmar como seu órgão de coordenação. A avocação de temas dos ministérios ocorreu de forma fragmentada, produzindo mais um mosaico de recortes do que uma agenda nacional. Em resumo, as suas características evidenciam que a gestão concentrada da participação social permanece um projeto inconcluso.

Nesse contexto, a reforma ministerial promovida pela Medida Provisória nº 696, de 2015, transformou a Secretaria-Geral em Secretaria de Governo, e deslocou o tema da participação social para o recém-criado Ministério das Mulheres, da Igualdade Racial e dos Direitos Humanos (Brasil, 2015b). Essas mudanças terão efetividade plena com a edição dos decretos de estrutura regimental, o que ainda não ocorreu. Nesse cenário ainda indefinido, é possível arriscar algumas previsões sobre o futuro da gestão da participação social.

A primeira delas é a reversão da tendência de fortalecimento da gestão concentrada. A sucessora da Secretaria-Geral não demonstra ter a mesma força para expansão e avocação, ainda mais em um contexto de restrição fiscal. A Presidência da República não se parece ter recuperado, ainda, dos questionamentos e críticas ao Decreto nº 8.243, como evidencia o fato de não haver ainda concretizado as medidas administrativas de implementação do Sistema Nacional de Participação Social, mais de um ano após sua instituição. Os conflitos sobre o tema parecem ter adiado a construção de uma agenda integrada da participação.

A segunda previsão é a permanência da fragmentação. A gestão difusa continua a ser exercida por meio de iniciativas próprias de cada setor, com sentido de pertinência restrito àquelas políticas públicas específicas, sem necessariamente submissão a diretrizes centrais.

Por fim, uma perspectiva que se apresenta é a revisão do conceito¹² de participação social. Externamente, os interlocutores da sociedade civil demandaram novas pautas e expansão da participação social, quantitativa e qualitativamente. Internamente, os projetos temáticos absorvidos pela SGPR disputaram recursos internos e, para justificarem seu financiamento, adotaram conceitos cada vez mais ampliados de participação social, nos quais pudessem estar contemplados. Quando, para legitimar essas agendas, tudo é incluído como participação, os conflitos de competência aparecem como inevitáveis. Como os fatos puseram, essa opção tem o risco de ser inócua para os demais órgãos e indesejada para os demais poderes.

Isto posto, considerando os conflitos inerentes à relação entre a Presidência da República e os seus ministérios (Moe, 2009), tem sido emblemático o desafio de fazer emergir uma gestão concentrada em um ambiente marcado por práticas difusas. A Secretaria-Geral, à qual este texto se apresenta como um réquiem, representou uma alternativa de concentração sem supressão da gestão difusa, com seu ápice na edição do Decreto nº 8.243. Tendo início agora uma nova fase para a participação social no governo federal, é importante acompanhar o quanto o novo órgão de gestão concentrada, seja qual for, terá aprendido com as lições anteriores.

12. Muito embora uma definição de participação social constasse da minuta submetida à consulta pública (Brasil, 2013c), o texto foi suprimido da versão publicada do Decreto nº 8.243, de 2014.

REFERÊNCIAS

ALMENDARY, Livia; CAMPANILI, Maura (Orgs.). **Projeto promove participação social na região do Xingu**. São Paulo: Instituto Seva, 2013. (Boletim Webcidadania Xingu, n. 1). Disponível em: <<http://goo.gl/Idgbvo>>. Acesso em: 6 nov. 2015.

ALVES, Eliseu. O modelo institucional da Embrapa. *In*: ALVES, Eliseu; PASTORE, José; PASTORE, Affonso C. (Orgs.). **Coletânea de trabalhos sobre a Embrapa**. Brasília: Embrapa, 1980.

ANPROTEC – ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE ENTIDADES PROMOTORAS DE EMPREENDIMENTOS INOVADORES. **Perguntas frequentes**. [s.l.]: [s.d.]. Disponível em: <<http://goo.gl/HlRo5r>>. Acesso em: 6 nov. 2015.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial da União**, Brasília, 1999. Disponível em: <<http://goo.gl/4L6miG>>. Acesso em: 6 nov. 2015.

_____. Medida provisória nº 103, de 1º de janeiro de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2003a. Disponível em: <<http://goo.gl/6j6I9L>>. Acesso em: 6 nov. 2015.

_____. Decreto nº 4.570, de 7 de janeiro de 2003. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Secretaria-Geral da Presidência da República, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2003b. Disponível em: <<http://goo.gl/01VIWX>>. Acesso em: 6 nov. 2015.

_____. Lei nº 12.288, de 20 de julho de 2010. Institui o Estatuto da Igualdade Racial; altera as Leis nºs 7.716, de 5 de janeiro de 1989, 9.029, de 13 de abril de 1995, 7.347, de 24 de julho de 1985, e 10.778, de 24 de novembro de 2003. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2010a. Disponível em: <<http://goo.gl/njx66e>>. Acesso em: 6 nov. 2015.

_____. Decreto nº 7.357, de 17 de novembro de 2010. Dispõe sobre o Programa Nacional de Incubadoras de Cooperativas Populares – PRONINC, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2010b. Disponível em: <<http://goo.gl/k8nEjS>>. Acesso em: 6 nov. 2015.

_____. Decreto nº 7.405, de 23 de dezembro de 2010. Institui o Programa Pró-Catador, denomina Comitê Interministerial para Inclusão Social e Econômica dos Catadores de Materiais Reutilizáveis e Recicláveis o Comitê Interministerial da Inclusão Social de Catadores de Lixo criado pelo Decreto de 11 de setembro de 2003, dispõe sobre sua organização e funcionamento, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2010c. Disponível em: <<http://goo.gl/JEQn9T>>. Acesso em: 6 nov. 2015.

_____. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Democracia participativa: nova relação do estado com a sociedade: 2003-2010**. 2. ed. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2011.

_____. Decreto nº 7.688, de 2 de março de 2012. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Secretaria-Geral da Presidência da República. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2012a.

_____. Decreto nº 7.794, de 20 de agosto de 2012. Institui a Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2012b. Disponível em: <<http://goo.gl/QNwLKF>>. Acesso em: 6 nov. 2015.

_____. Lei nº 12.852, de 5 de agosto de 2013. Institui o Estatuto da Juventude e dispõe sobre os direitos dos jovens, os princípios e diretrizes das políticas de juventude e o Sistema Nacional de Juventude – SINAJUVE. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2013a. Disponível em: <<http://goo.gl/ekWNwp>>. Acesso em: 6 nov. 2015.

_____. Secretaria-Geral da Presidência da República. **Compromisso nacional para aperfeiçoar as condições de trabalho na cana-de-açúcar**. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2013b. Disponível em: <<http://goo.gl/munBb8>>. Acesso em: 6 nov. 2015.

_____. _____. **Política Nacional de Participação Social**. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2013c. Disponível em: <<http://goo.gl/KDSAIW>>. Acesso em: 6 nov. 2015.

_____. Decreto nº 8.243, de 23 de maio de 2014. Institui a Política Nacional de Participação Social – PNPS e o Sistema Nacional de Participação Social – SNPS, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2014a.

_____. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Iniciativa brasileira de participação social recebe prêmio da ONU**. Brasília: MP, 3 set. 2014b. Disponível em: <<http://goo.gl/TjM0A3>>. Acesso em: 6 nov. 2015.

_____. Secretaria-Geral da Presidência da República. Portaria nº 39, de 17 de dezembro de 2014. **Diário Oficial da União**, Brasília 2014c.

_____. _____. **O que o Brasil já ganhou com a Copa**. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2014d. (Diálogos governo – sociedade civil Copa 2014).

_____. _____. **Participação social no Brasil: entre conquistas e desafios**. Brasília: Secretaria-Geral da Presidência da República, 2014e.

_____. Decreto nº 8.508, de 25 de agosto de 2015. Altera o Decreto nº 8.189, de 21 de janeiro de 2014, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, altera o Decreto nº 7.688, de 2 de março de 2012, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Secretaria-Geral da Presidência da República, e remaneja cargos em comissão. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2015a. Disponível em: <<http://goo.gl/36RvyB>>. Acesso em: 6 nov. 2015.

_____. Medida Provisória nº 696, de 2 de outubro de 2015. Extingue e transforma cargos públicos e altera a Lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003, que dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2015b. Disponível em: <<http://goo.gl/STRCFm>>. Acesso em: 6 nov. 2015.

CRUZ, Álvaro Ricardo de Souza. Breve histórico do Supremo Tribunal Federal e do controle de constitucionalidade brasileiro. *In*: SAMPAIO, José Adércio Leite. **Crise e desafios da Constituição**. Belo Horizonte: Del Rey, 2003.

KLERING, Luis Roque; ANDRADE, Jackeline Amantino. Inovação na gestão pública: compreensão do conceito a partir da teoria e da prática. *In*: JACOBI, Pedro; PINHO, José Antonio (Orgs.). **Inovação no campo da gestão pública local**: novos desafios, novos patamares. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

LITWAK, Eugene. Models of bureaucracy which permit conflict. **American Journal of Sociology**, v. 67, n. 2, p. 177-184, Sept. 1961.

MOE, Terry M. The revolution in presidential studies. **Presidential Studies Quarterly**, v. 39, issue 4, p. 701-724, Dec. 2009.

OLIVEIRA, Régis Fernandes. **Delegação e avocação administrativas**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. Paris: ONU, 1948. Disponível em: <<http://goo.gl/QNM2OG>>. Acesso em: 9 jul. 2015.

RIO GRANDE DO SUL. **Sistema estadual de participação**: construção e desafios. Porto Alegre: Governo do Estado do Rio Grande do Sul, 2014.

TEIXEIRA, Ana Claudia Chaves; SOUZA, Clóvis Henrique Leite; LIMA, Paula Pompeu Fiuza. **Arquitetura da participação no Brasil**: uma leitura das representações políticas em espaços participativos nacionais. Rio de Janeiro: IPEA, 2012. (Texto para Discussão, n. 1735).