Participação Social como Método de Governo? Uma agenda de pesquisa sobre as interfaces socioestatais no governo federal

Alexander Vaz*
Roberto Pires**

Nestas breves páginas expõe-se a linha de pesquisa que se vem delineando na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) a respeito das interfaces estabelecidas entre Estado e sociedade no Brasil no âmbito do planejamento e desenvolvimento de políticas públicas em áreas temáticas diversificadas. Nas últimas décadas, foi perceptível a disseminação de formas de interação e colaboração de cidadãos, grupos da sociedade e atores privados na formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas. Supostamente, tais interfaces teriam o potencial de promover maior inclusão social, legitimidade das decisões públicas e racionalização de recursos, em virtude da adoção de métodos de consulta aos indivíduos, grupos e entidades impactados por decisões eventualmente tomadas (ISUNZA e HEVIA, 2006).

O atual governo brasileiro tem sustentado uma proposta de "participação social como método de gestão", coroando e acelerando um processo iniciado décadas atrás de institucionalização e fortalecimento de conselhos gestores; conferências temáticas, audiências e consultas públicas; mesas de negociação; ouvidorias; e diversos outros fóruns públicos e canais de interlocução entre Estado e sociedade no planejamento e execução de programas federais. Faz-se oportuno saber, portanto, o atual estágio deste processo, quais tipos de canais de interface têm sido constituídos, sua frequência e distribuição por tipos de programa e atividades governamentais, além das implicações derivadas de sua maior ou menor intensidade.

Tradicionalmente, as análises e avaliações da democratização das políticas públicas via abertura de canais de interface entre Estado e sociedade se organizam tendo como ponto de partida a seleção de mecanismos específicos (como conselhos, conferências, audiências, ouvidorias etc.), procedendo-se, então, à discussão de sua existência, funcionamento, incidência e efetividade sobre a política pública. Diferentemente, este mapeamento toma como ponto de partida os programas federais que compõem os Planos Plurianuais (PPA) de 2004-2007 e 2008-2011 e, a partir dos programas, avalia a existência, incidência e distribuição dos referidos mecanismos. Dessa forma, proporciona uma leitura mais abrangente da incorporação destes nas ações do governo federal brasileiro.

Na próxima seção, realiza-se breve contextualização teórica que propõe a utilização do conceito de "interface", em substituição ao conceito de participação social, dado ser aquele capaz de abarcar maior complexidade e variabilidade de tipos de canais de interlocução entre Estado e sociedade que este. Na sequência, apresentam-se alguns dos dados elaborados a partir de informações disponíveis no Sistema de Informações Gerenciais e Planejamento (SigPlan) do governo federal. Os dados sugerem indicações da incidência e dos tipos de interface socioestatal empregados nos programas federais ao longo da última década. Por fim, traçam-se considerações finais que indicam alguns dos próximos passos na formulação de uma agenda e das implicações da pesquisa sobre o tema.

* Pesquisador do Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento Nacional (PNPD) na Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

** Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diest do Ipea.

1 PARTICIPAÇÃO E INTERFACES SOCIOESTATAIS

A discussão sobre as interseções existentes entre Estado e sociedade nos processos públicos de tomada de decisão, especialmente no âmbito do planejamento em políticas públicas, tem raízes, pode-se dizer, numa concepção de governo que confere relevância ao papel da sociedade como partícipe da construção, direcionamento e monitoramento da administração pública. Este processo, segundo Isunza e Hevia (2006), funda-se em pelo menos três elementos principais: as lutas sociais por autonomia; as transformações institucionais dos Estados nas últimas décadas; e a busca por legitimidade nas decisões tomadas.

Ao se tomar por base o caso do Brasil, não é difícil perceber que, de fato, esse é um padrão analítico consistente. A existência de conselhos gestores da área da saúde em praticamente todos os municípios brasileiros (VAZ, 2011) ilustra que não é banal discutir interfaces entre Estado e sociedade no Brasil democrático. Tais oportunidades de interações entre Estado e sociedade podem, todavia, assumir contornos e formatos institucionais muito diversificados. A concretização destas interlocuções pode dar-se no âmbito coletivo, levando-se em consideração uma diversidade de atores, desde os grupos de interesse já estabelecidos até grupos minoritários.

O contato também pode ser estabelecido no nível da negociação e interlocução individual, com a disponibilização de canais específicos de reclamações e sugestões, como é o caso das ouvidorias. Em adição, esta miríade de formatos institucionais carrega em si variações na capacidade do Estado de se tornar mais ou menos permeável às demandas e, principalmente, de assumir corresponsabilização no planejamento público. Isto quer dizer, em última instância, que podem existir canais com baixo poder decisório, isto é, com baixo poder de *enforcement*, mas dotados de significativo poder informacional e revestidos de expressivo caráter consultivo.

Com base nessa constatação, não é difícil notar o embasamento da escolha metodológica pelo conceito de interface no lugar do conceito de participação para analisar os tipos de canais instituídos e concretizados pelo governo brasileiro. A interface consiste num espaço político, isto é, num espaço de negociação e conflito estabelecido intencionalmente entre atores, cujos resultados podem gerar tanto implicações coletivas, quanto implicações estritamente individuais (ISUNZA e HEVIA, 2006). Considerando-se estes atores como sendo, de um lado, o Estado, e, de outro, a sociedade, pode-se pensar em arenas políticas cujas dinâmicas se delineiam por temáticas específicas e pelas preferências, narrativas e interesses de cada agente. Por seu turno, o conceito de participação tem sido trabalhado pela literatura pertinente num âmbito mais restrito, referente às relações políticas estabelecidas entre Estado e sociedade em arenas de políticas públicas setoriais específicas e com vistas a gerar resultados de implicações coletivas, como no caso das políticas de saúde, assistência social, educação, entre outras.

2 MAPEANDO INTERFACES SOCIOESTATAIS NO BRASIL

Com o objetivo de avaliar as interfaces Estado e sociedade no governo federal brasileiro, este estudo faz uso de informações oriundas do SigPlan, sistema de acesso restrito, mantido pela Secretaria de Planejamento e Investimentos do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MP). O SigPlan foi criado em 2000 com o objetivo de auxiliar na elaboração e acompanhamento do PPA do governo federal, por meio da centralização e sistematização computacional de informações quantitativas e qualitativas relativas à implementação dos programas e ações governamentais (OLLAIK e MEDEIROS, 2010). A observação dos dados no que tange à temática das interfaces socioestatais ofereceu oportunidade metodológica importante, pois o sistema compreende, provavelmente, a base de dados com maior grau de sistematização de informações sobre formas de articulação e participação nos programas federais.

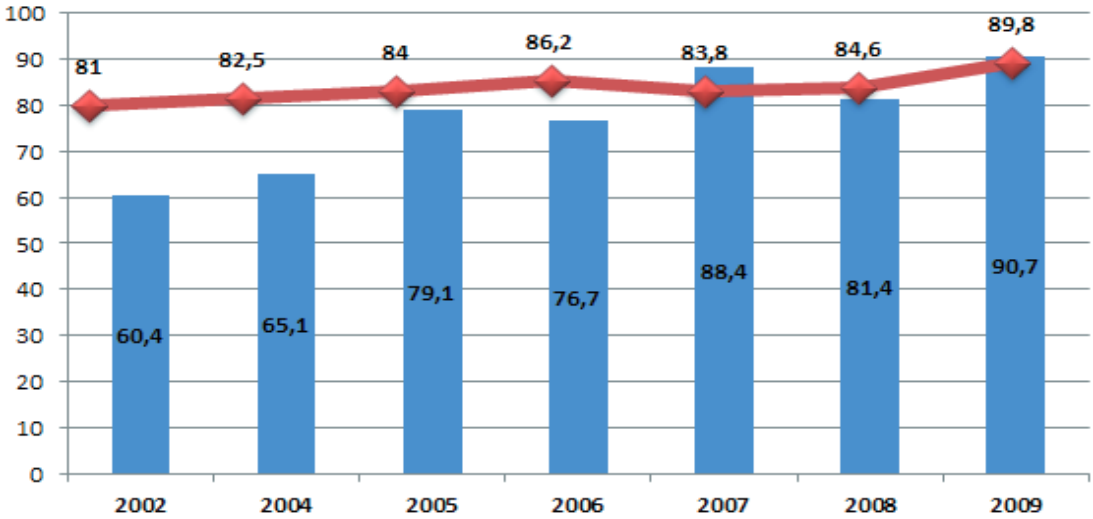
2.1 Incidência geral das interfaces socioestatais

O primeiro tópico delineado para análise refere-se à incidência geral dos canais de interface nos programas do governo federal. Neste caso, analisa-se tanto a existência, ou não, de um movimento de adensamento e incremento do número destes canais, quanto a diversificação da quantidade de órgãos federais envolvidos no processo. Os dados disponíveis abrangem o período entre 2002 e 2009 e compreendem informações sobre a existência de formas variadas de interface socioestatal nos programas federais, como reuniões com grupos de interesse, consultas públicas, audiências públicas, ouvidorias, conselhos setoriais, conferências, e outros. Neste período de tempo, pode-se perceber, tal como mostrado no gráfico 1, variação relativa à incidência de interfaces socioestatais em programas e órgãos federais.

GRÁFICO 1

Quantidade de órgãos e programas com interface socioestatal (2002-2009)

(Em %)



Fonte: Brasil (2010).

O gráfico 1 expressa duas informações: a linha indica a porcentagem de programas federais nos quais se observou existência de canais de interface por ano; as barras indicam a porcentagem de órgãos, como ministérios e autarquias, que adotaram estes canais em seus respectivos programas, por ano. A primeira observação é que a quantidade de programas que primaram pelo incentivo à interface já era bastante elevada em 2002, mas logrou variar positivamente no período considerado. Em 2002, a porcentagem de programas com interface socioestatal era de 81% e, já em 2009, passou para 89,8%, o que representa uma variação de aproximadamente 9% no período.

Além do crescimento em quantidade de programas que incentivaram a estruturação de canais de interface, vale a pena verificar qual a distribuição desse processo de abertura segundo o volume de órgãos que o fazem. Os dados apontam que, em 2002, 26 órgãos tinham programas que incentivavam a interface socioestatal. No ano seguinte, em 2004, este número passou para 28, e para 34 em 2005, mantendo-se esta média até 2009, quando 39 órgãos tinham programas com interface socioestatal. Assim, pode-se dizer que houve também uma diversificação dos locais de interação sociedade-Estado

nos programas do governo, o que é certamente importante do ponto de vista da concretização de interfaces socioestatais.

Quando se faz uma comparação linear entre os anos de 2002 e 2009, os dados sugerem mudanças significativas para a interface socioestatal no governo federal e seus programas. Como visto, o ano de 2009 contou não apenas com maior porcentagem de programas que desenvolvem ações neste sentido, mas, também, com uma diversificação maior. Ou seja, em comparação a 2002, o ano de 2009 é marcado como um ano de maior e mais diversificada interlocução social. Esta mudança, logicamente, configurou-se ao longo dos anos transcorridos.

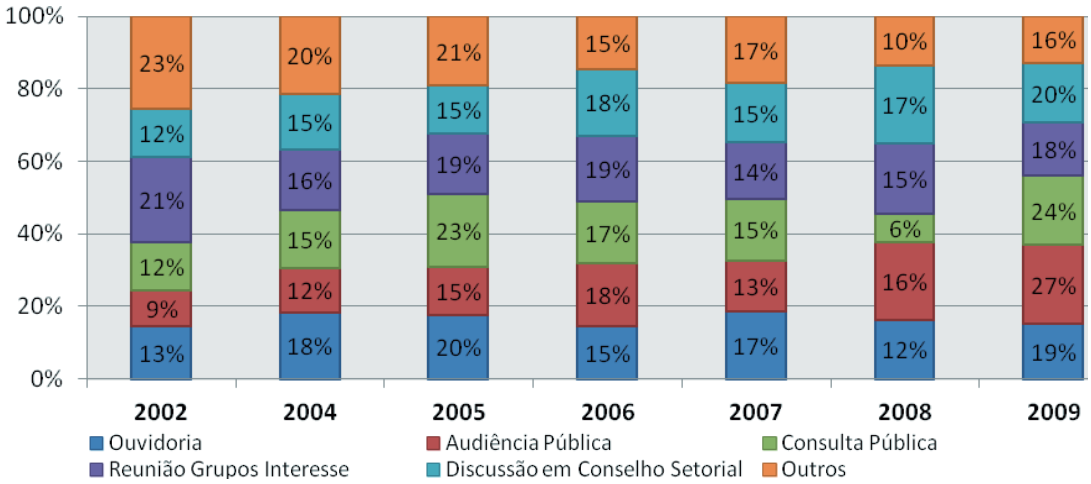
2.2 Tipos e especificidades de interfaces socioestatais

Além da variação quantitativa, as análises indicaram que as próprias formas de interação sociedade-Estado variam significativamente, e são diversos os tipos de institucionalidades presentes. O gráfico 2 fornece dados acerca dos tipos mais comuns de formatos participativos adotados pelos órgãos do governo federal em seus respectivos programas e ações.

GRÁFICO 2

Formatos de participação implementados, por tipo e por ano (2002-2009)

(Em %)



Fonte: Brasil (2010).

Constata-se, assim, que a interface social se materializa nos programas do governo sob um amplo leque de formatos que não se restringem aos tipos que usualmente chamam mais atenção dos pesquisadores e estudiosos da área, como os conselhos setoriais e as conferências. Vale dizer que os dados disponibilizados no SigPlan apontam a categoria de conferências nacionais apenas para 2009, quando estes dados começaram a ser especificamente coletados.

Sobre a variabilidade nos tipos e formatos de canais de interface socioestatal observados, é possível dizer que existe uma variabilidade correspondente de incidência que depende do tipo de canal e do período considerado. Em 2002, por exemplo, a forma predominante de interlocução se referia a outros tipos de formatos não listados no formulário do SigPlan, com 23% da amostra do ano. O segundo meio

mais utilizado naquele período, com 21% dos casos, foi a reunião com grupos de interesse, forma de interface que designa contatos diretos entre gestores, atores envolvidos e/ou público-alvo beneficiado na formulação, implementação ou monitoramento de programas. Em 2009, observa-se um significativo incremento da forma de interface audiências públicas, passando de uma média de 15% dos casos para 27% do total daquele ano. As audiências são importantes locais de deliberação nas quais decisões são tomadas com a possibilidade de participação direta de qualquer cidadão. Por fim, em conjunto, destaca-se também, em 2009, o formato consulta pública, com 24% dos casos.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS E PRÓXIMOS PASSOS

Relatou-se aqui o desenvolvimento de um projeto de pesquisa em andamento, o qual tem buscado novas perspectivas para tratar das relações entre Estado e sociedade e dos processos de democratização da gestão pública no Brasil. Diferentemente da literatura sobre democracia participativa, que muito já prestigiou as análises de instituições participativas específicas como conselhos gestores, conferências e experiências de orçamento participativo, este projeto adota a perspectiva das interfaces socioestatais como forma de visualizar o amplo espectro por meio do qual atores sociais interagem com burocracias estatais na formulação, implementação e monitoramento de programas governamentais.

A perspectiva das interfaces socioestatais amplia os horizontes do debate sobre democratização da gestão pública e, assim, abre novos caminhos para a avaliação dos sentidos da participação social e de seus impactos sobre o funcionamento dos programas governamentais. No avanço de tal linha de pesquisa, é relevante explorar: *i)* a forma por meio da qual se distribuem as modalidades de interfaces socioestatais entre as áreas de políticas públicas e órgãos do governo; *ii)* as relações existentes entre o tipo ou natureza de atividades, programas e políticas públicas e as modalidades de interface adequadas; e *iii)* as diferentes formas por meio das quais o envolvimento de atores sociais pode ou não interferir positivamente na gestão governamental.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Secretaria de Planejamento e Investimento do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (SPI/MPOG). **Sistema de base de dados do SIGPLAN – Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento**. Brasília, 2010.

ISUNZA, V. E.; HEVIA, F. J. **Relaciones sociedad civil-Estado en México**: un ensayo de interpretación. Xalapa: Ciesas, 2006. (Cuadernos para la democratización, n. 4).

OLLAIK, L.; MEDEIROS, J. J. **Instrumentos Governamentais**: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. *In*: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA DA ANPAD, 4. 2010. Vitória. Rio de Janeiro: ANPAD, 2010.

VAZ, A. C. N. Participação política, efeitos e resultados em políticas públicas: notas crítico-analíticas. **Opinião Pública**, v. 17, p. 163-205, 2011.