

Nota Técnica

Considerações sobre a integração das instituições participativas ao ciclo de gestão de políticas públicas: subsídios à formulação de um sistema de participação

**Roberto Pires
Paula Lima
Clóvis Henrique de Souza
Isadora Cruxên
Joana Alencar
Uriella Ribeiro**

Nº 3

Brasília, novembro de 2012

Apresentação

A felicidade é fenômeno associado, em geral, a realizações que se dão fora do mundo do trabalho: família, filhos, amigos, comida, diversão e arte... Mas vejam bem: eu disse “em geral”!

Existe sim, pois, felicidade que deriva de situações e momentos específicos advindos da esfera do trabalho. Mas por raros que sejam – ao menos para a maioria dos trabalhadores, imagino eu! – costumam ser momentos e situações passageiras, ainda que intensamente gratificantes. A razão – talvez! – para seguirmos adiante, mundo do trabalho adentro...

Pois qual não é nossa sensação de felicidade – neste momento – ao ver brotar e frutificar, em tão pouco tempo de vida, resultados alvissareiros de pesquisas aplicadas e assessoramento governamental direto, tais como esses derivados da recém-criada (em 2009 apenas!) Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) no Ipea.

Em particular, destaquem-se aqui os resultados e proposições concretas emanadas de estudos sobre participação social, que veem se desenvolvendo pelos pesquisadores e bolsistas do Ipea que assinam a nota que segue.

Não bastasse a contribuição – por si só valiosa – referente ao esquadramento conceitual e dimensionamento empírico das “interfaces socioestatais” em constituição no Brasil (conselhos de políticas, conferências, audiências, ouvidoras, fóruns, etc), derivadas de pesquisas que se orientam pelo mais alto nível de relevância pública e consistência metodológica, há que se destacar a ousadia das propostas que sugerem não só a necessidade, *mas principalmente a factibilidade*, de Estado e sociedade caminharem rumo à institucionalização mínima de algo como um sistema de participação social no Brasil.

Sistema este que teria na diversidade de mecanismos de relacionamento, e na flexibilidade de fluxos de intercâmbio entre Estado e sociedade, tudo sempre em perspectiva bidirecional, duas de suas mais importantes características.

Sistema este que, dentre outras possibilidades, buscaria organizar e instigar as instituições participativas a contribuir – cada qual à sua maneira – na desafiante tarefa do monitoramento e avaliação de políticas públicas, sempre em perspectiva interativa.

Sistema este que poderia, por exemplo, aproximar ouvidorias públicas e conselhos de políticas, criando-se com isso canal direto e permanente de auscultação social dentro da plêiade de organizações estatais existente.

Sistema este que, para não ser exaustivo, ao institucionalizar vetor permanente, variado e consistente de monitoramento efetivamente participativo, ajudaria a conciliar o sistema de planejamento governamental brasileiro à sua pujante e promissora democracia participativa. Enfim, propostas concretas ao alcance de todos! E loas à era do planejamento com democracia!

Cordialmente,

José Celso Cardoso Jr.¹

¹ Técnico de Planejamento e Pesquisa do Ipea, atualmente diretor na SPI-MPOG para as atividades de planejamento, monitoramento e avaliação do PPA 2012-2015.

Prefácio

O desenvolvimento das potencialidades nacionais depende, como se sabe, de requisitos e condições políticas, econômicas e sociais de grande monta. Além disso, depende também de requisitos – não menos importantes – de ordem institucional e técnica, dentre os quais se destacam, na experiência brasileira recente, os instrumentos governamentais de planejamento consagrados pela Constituição Federal de 1988, notadamente o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

Tais instrumentos vêm passando, desde então, por processos não-lineares de aperfeiçoamentos institucionais, dos quais o atual PPA 2012-2015 é um dos exemplos. Para materializar-se, no entanto, como guia efetivo de planejamento, orçamentação, gestão e execução das políticas públicas, precisa contar com suporte técnico-logístico e dedicação institucional intensiva não só do Ministério do Planejamento, mas de todos os demais ministérios e secretarias da Presidência da República, órgãos de controle e instâncias de participação social em consolidação no país, tais como os conselhos de políticas públicas, as conferências nacionais, as audiências públicas, as ouvidorias públicas, etc.

Com vistas a subsidiar este desafiante trabalho, o Ministério do Planejamento tem realizado esforços no sentido de alinhar e capacitar suas diversas secretarias e respectivos quadros técnicos com o intuito de institucionalizar – por meio de aperfeiçoamentos normativos e disponibilização de sistemas de apoio e documentos técnicos – alguns dos mais importantes atributos indissociáveis do planejamento governamental, como o sejam as atividades de monitoramento e avaliação das políticas e programas do PPA, e de articulação interinstitucional e coordenação geral de políticas públicas, dentre outros.

No que tange à Estratégia de Monitoramento e Avaliação do PPA 2012-2015, há orientação para que esteja centrada no alcance das metas prioritárias da Administração Pública Federal. Deve acompanhar a execução de cada programa, tendo, portanto, flexibilidade para se adequar às suas especificidades, respeitando a forma de organização e a disponibilidade de informações em cada caso. Daí se extraem alguns elementos centrais ao monitoramento do Plano:

- i) flexibilidade para dialogar com a estratégia de implementação de cada programa temático;
- ii) ênfase nas metas prioritárias;
- iii) responsabilidade compartilhada da Administração Pública Federal;
- iv) articulação federativa; e
- v) participação social.

Os objetivos estratégicos acima explicitados conferem sentido diferenciado ao entendimento comum que em geral se tem acerca da atividade de monitoramento. Em outras palavras, parte-se da premissa segundo a qual monitoramento não é fim em si mesmo, nem tampouco se confunde com atividades de cobrança por execução física e financeira das ações do orçamento, ou com atividades de controle procedimental dessas ações, ou ainda, com a mera prestação de contas *ex post* das realizações

governamentais, ainda que tais atividades possam derivar da função-monitoramento tal como aqui desenhada.

Ao contrário, a atividade de monitoramento perseguida pelo Ministério do Planejamento inspira-se na compreensão de que monitoramento é, antes de tudo, *fonte de aprendizado institucional* sobre a realidade de implementação e execução das políticas públicas, que visa – por suposto – a produção de informações tempestivas para o processo complexo de tomada de decisões por parte das instâncias deliberativas de governo. Tido como "mito dos manuais", a assertiva anterior se mostra factível se a atividade de monitoramento, uma vez institucionalizada como atributo indissociável da prática cotidiana de planejamento governamental, for capaz de realizar-se de modo dinâmico, sistêmico, abrangente e multi-inter-trans dimensional.

Sendo o monitoramento uma atividade que diz respeito ao processo de implementação, execução e gestão das ações de governo, necessita ser prática de natureza contínua, cumulativa e coletiva para se viabilizar como atividade que agrega valor ao campo de compreensão das políticas públicas, respeitadas as suas dinâmicas e especificidades em cada caso. Com tais elementos em mente, pode-se conceber o monitoramento como atividade regular de Estado, capaz de produzir:

- i) conhecimentos densos e aprofundados das realidades, com ênfase às dimensões estratégicas e críticas da implementação e gestão cotidianas das políticas públicas, e
- ii) informações harmonizadas e indicadores úteis ao gerenciamento tempestivo das ações de governo.

Com esse entendimento, o monitoramento estratégico das ações de governo ocupa posição central na aquisição de capital cognitivo necessário para agir em prol da implementação de políticas e para viabilizar entregas efetivas de bens e serviços à população.

Nesse caminho, algumas armadilhas devem ser identificadas e evitadas, para que não se perca de vista o objetivo principal da atividade de monitoramento, que consiste em servir de plataforma de apoio direto e efetivo à implementação das políticas públicas. Para tanto, escopo e linguagem do monitoramento precisam estar claros, ser de fácil compreensão, minimizando o linguajar técnico-gerencial que em geral tende a distanciar tais metodologias de sua aplicação a casos concretos. A implementação deve ser entendida como etapa rica em insumos para a constante adequação da política pública.

Deste modo, a caminharmos rumo à montagem ou institucionalização mínima de algo como um sistema de participação social no país, abrem-se possibilidades concretas para dotar o planejamento governamental – e em particular as dimensões do monitoramento e da avaliação de políticas que lhe compete – de componentes centrais à garantia de maior proximidade entre Estado e sociedade, vale dizer: de maior aderência entre as atividades estratégicas de planejamento público e as diversas formas de manifestação da nossa democracia participativa.

A realização, portanto, de algo na linha de um monitoramento participativo possibilita construções coletivas e compartilhadas de visões sobre a realidade, ao estimular o envolvimento dos integrantes de um grupo, fomentando o entendimento e permitindo que todos contribuam com sua percepção individual, em igualdade de oportunidades, para construir uma razão coletiva, que poderá orientar propostas e, posteriormente, ações.

Para que haja, entretanto, processos participativos, é fundamental que a delegação de poder, tanto nas decisões e discussões quanto na implementação dos resultados. Como consequência, aumentará a responsividade propositiva em todos os níveis e a flexibilidade para mudanças no decorrer dos processos. Provavelmente haverá, também, um aumento de maturidade e de desempenho institucional ao longo do tempo.

Ao longo do processo, produzir-se-iam resultados de no mínimo dois tipos. De um lado, de forma mais imediata, a elaboração de produtos técnico-políticos como informes tempestivos e relatórios para decisão, dentre outros, que reflitam adequadamente as sínteses e os consensos gerados coletivamente, ou que explicitem os dissensos explicitados e até aquele momento não dirimidos. De outro, esperam-se resultados ligados menos a produtos (finais ou intermediários) e sim a processos cotidianos de trabalho na interface das relações Estado-sociedade. Nestes casos, trata-se de mudanças de entendimento e postura quanto à posição e papel de cada agente nos processos em curso, já que, supondo sucesso relativo desse tipo de experimentalismo socioinstitucional, há de haver graus variados de aprendizado e compartilhamento de atividades e funções, e comprometimento igualmente variável com autonomia e responsabilidades.

É essa a nossa crença! Sorte, sucesso e sabedoria aos ventos democráticos que sopram...

Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI)

Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG)

Considerações sobre a integração das instituições participativas ao ciclo de gestão de políticas públicas: subsídios à formulação de um sistema de participação²

Introdução

Atualmente, o governo federal se depara com dois desafios: qualificar a capacidade de ação do Estado brasileiro, construindo instrumentos eficazes de planejamento, execução, monitoramento e avaliação de políticas públicas e, ao mesmo tempo, fortalecer o processo de escuta e envolvimento da sociedade na construção dessas mesmas políticas. Mais concretamente, esses desafios têm sido enfrentados pelo Ministério do Planejamento, em especial a Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI), na reformulação da estrutura e da lógica do Plano Plurianual (PPA) e pela Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS), ligada à Secretaria Geral da Presidência da República e seus esforços de assessoramento e articulação de instâncias de participação como conferências, conselhos, ouvidorias e audiência públicas, entre outros. Em parceria, estes dois órgãos vêm pensando e implementando formas de participação social na elaboração e no monitoramento do PPA³.

É nesse contexto em que o governo federal e seus distintos órgãos vêm buscando ampliar as formas de participação social no planejamento e monitoramento de suas ações que este documento se insere. Assim, pretendemos oferecer propostas e subsídios ao processo já em curso, baseando-nos em uma série de pesquisas que vêm sendo conduzidas pelo Ipea e sua Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) sobre o tema da participação social. Este conjunto de pesquisas tem buscado compreender a distribuição temática e setorial, o funcionamento e os efeitos causados pela criação e operação de instituições participativas como

² Texto escrito a partir da palestra elaborada pela equipe da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest)/Ipea e das contribuições do debate que ocorreu em seguida na Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos do Ministério do Planejamento no dia 21 de agosto de 2012. Texto sistematizado e redigido por Paula Lima com a colaboração de Roberto Pires, Clóvis Henrique de Souza, Isadora Cruxên, Joana Alencar e Uriella Ribeiro.

³ Como resultado dessa parceria foi criado o Fórum Interconselhos, que mobiliza conselheiros nacionais de diversas áreas de políticas públicas e atores da sociedade civil, como movimentos sociais, ONGs, sindicatos, entre outros. Esse fórum se reuniu em dois momentos: para a discussão da proposta do Plano e para a devolutiva das incorporações das propostas no Plano. Está prevista, ainda, um ciclo de reuniões e debates para o monitoramento da implementação das ações do PPA. Além disso, a SNAS vem discutindo o Sistema Nacional de Participação Social, que tem como objetivo fortalecer e construir articulações entre as diversas instituições participativas existentes, ampliando sua efetividade sobre as ações e decisões do governo.

conferências, conselhos, ouvidorias, audiências e consultas públicas, além de outras formas de interação entre Estado e sociedade existente atualmente no Brasil⁴.

A seguir, o texto se organiza em três partes. Na próxima seção, realizamos uma síntese do quadro atual no que diz respeito à existência, disseminação e distribuição setorial e temáticas das diferentes formas de participação social no governo federal. Esse quadro aponta para o crescimento significativo de canais de diálogo nos últimos anos, mas também, para a heterogeneidade entre as áreas de políticas e a descoordenação entre os variados processos participativos. Em seguida, apresentamos considerações e propostas sobre possíveis formas de articulação entre tais instâncias de participação e sua vinculação ao ciclo de políticas públicas. Por fim, apontamos algumas questões importantes para a reflexão sobre um sistema de participação social vinculado ao monitoramento de políticas públicas.

Síntese do quadro atual: expansão, diversidade e o desafio da articulação das instituições participativas.

As lutas sociais ocorridas ao longo da transição democrática culminaram em uma série de aberturas à participação social no processo de produção de políticas públicas. Esse movimento em torno da participação tinha como objetivo promover a democratização da gestão pública e transformar um Estado burocrático e autoritário, trazendo-o para mais próximo do cidadão e fazendo-o atuar de forma mais transparente e submetida ao controle social. A expectativa era que, ampliando a participação social, as ações do poder público seriam mais legítimas.

Em decorrência dessas lutas, na constituição de 1988, mais de 30 artigos tratam, de alguma forma, desse tema⁵. Logo em seguida, a participação social foi prevista em leis relacionadas a políticas públicas setoriais, como da saúde, assistência social e direitos da criança e adolescente. Por isso, é possível afirmar que a participação social, no caso do Brasil, já está incorporada em muitos dos marcos legais que asseguram os

⁴ Os projetos de pesquisa e seus resultados estão disponibilizados no sítio “Participação em Foco”

<http://www.ipea.gov.br/participacao/>

⁵ No que se refere à arquitetura da participação, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) traçou princípios e diretrizes, tais como, a cidadania como fundamento do Estado democrático (Artigos 1o, 5o, 8o, 15 e 17), os deveres sociais em questões coletivas (Artigos 205, 216, 225, 227 e 230) e o exercício da soberania popular (Artigos 14, 27, 29, 58 e 61), e também tratou da participação social como forma de gestão pública (Artigos 10, 18, 37, 74, 173, 187 e 231). Na institucionalização de mecanismos de participação nas políticas públicas, impulsionada pela CF/1988, destaca-se como elemento da arquitetura da participação a descentralização administrativa com gestão participativa, em particular na seguridade social (Artigo 194), na saúde (Artigo 198), na assistência social (Artigo 203) e na educação (Artigo 206).

direitos dos cidadãos e regulamentam as políticas públicas. Devido a essa regulamentação, em 2001, já existiam conselhos de saúde e de assistência social em mais de 90% dos municípios brasileiros e da criança e adolescente e de educação em mais de 70% dos municípios. Nos últimos anos, essa expansão se deu para outras áreas em que a participação social não era tão institucionalizada, como cultura, meio ambiente, transportes e política urbana (PIRES & LOPEZ, 2010).

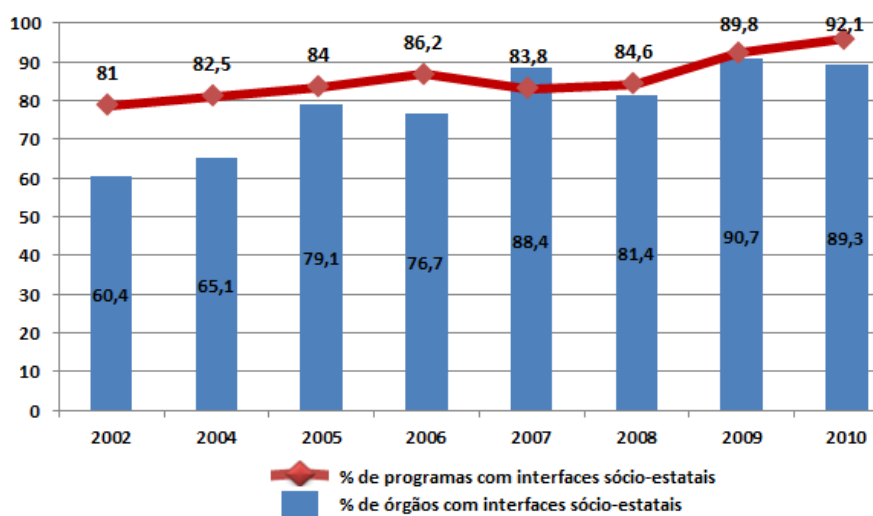
Nos últimos dez anos, discursos e práticas de participação social ascenderam ao nível federal, com a criação de 13 novos conselhos nacionais (48% dos conselhos criados até 2010) (PIRES & LOPEZ, 2010) e realização de 74 conferências nacionais (86% das conferências realizadas até o fim do governo do presidente Lula) (SOUZA, 2012). As ouvidorias também passaram, nesse período, por um forte processo de expansão, sendo que atualmente há um total de 1.053 instituições desse tipo (CARDOSO. *et al.*, 2012). Por fim, no período de 2004 a 2009, foram realizadas 203 audiências públicas (IPEA, 2012a).

Com vistas a obter uma visão panorâmica dessa expansão de processos participativos no nível nacional, o Ipea realizou um estudo voltado para o mapeamento analítico da evolução, distribuição e incidência das formas de interfaces socioestatais; que podem ser entendidas como espaços de intercâmbio e conflito em que sujeitos sociais e estatais se relacionam de forma intencional (HEVIA & VERA, 2010). Esse conceito é amplo o suficiente para abarcar uma variedade de interações entre Estado e sociedade como conselhos, conferências, audiências públicas, entre outros na gestão dos programas federais. O estudo (PIRES & VAZ, 2012) revelou quatro principais conclusões.

Em primeiro lugar, percebeu-se um crescimento relevante em termos do número de interfaces socioestatais nos programas e órgãos do governo federal. Ainda que houvesse, já em 2002, um percentual relevante de programas nessa linha, nota-se incremento consistente ao longo da década na adoção de formas de interlocução, chegando a quase 90% dos programas com pelo menos uma forma de interface socioestatal (Gráfico 1). Esse aumento ao longo do tempo foi observado tanto no que diz respeito à adoção de interfaces por órgãos que anteriormente não a praticavam (passando de 60% a quase 90%), como também pelo incremento nos programas de órgãos que desde o início da década já incentivavam formas de interação com a sociedade.

Gráfico 1:

Percentual anual de programas e de órgãos com interface socioestatal – 2002-2010.



Fonte: PIRES & VAZ, 2012

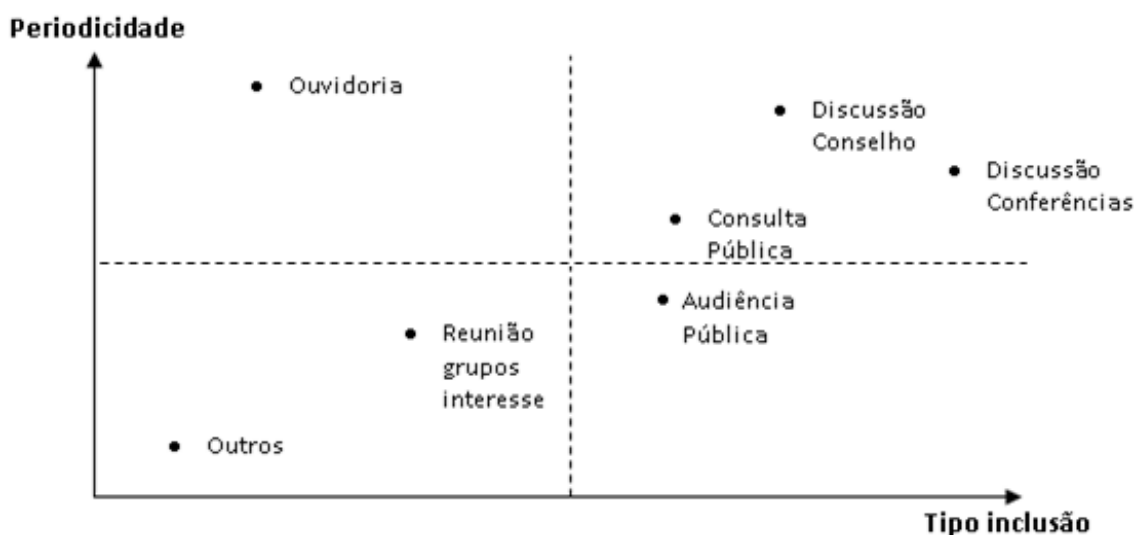
Em segundo lugar, além do aumento quantitativo da utilização de meios de interação com a sociedade, verifica-se também uma diversificação dos seus formatos. O crescimento do diálogo se deu tanto nos formatos mais institucionalizados, como os conselhos, as conferências e as ouvidorias que, muitas vezes possuem registro normativo da sua existência e de suas modificações, quanto nos formatos mais episódicos e menos formalizados como audiências públicas, consultas públicas, ou reuniões com grupos de interesse, que designa uma série de outros formatos como grupos de trabalho, comitês e mesas de negociação. Esses diferentes formatos variam ainda conforme sua periodicidade e capacidade de inclusão de diferentes atores (Gráfico 2). Há espaços de diálogos que obedecem a uma rotina mais regular, como os conselhos, onde ocorrem reuniões periodicamente, a cada dois ou três meses, ou as conferências, que são realizadas a cada dois ou três anos. Nessas instâncias, há a abertura para uma participação mais coletivizada, em que associações, sindicatos e movimentos sociais são chamados a participar. Há ainda canais abertos para que os cidadãos não organizados vocalizem as suas demandas, como as ouvidorias. Por outro lado, existem espaços que ocorrem de forma mais episódica, com atores sociais restritos, como as reuniões com grupos de interesse que, em geral, envolvem atores que são convidados pelo governo para alguma discussão específica.

A pesquisa também revelou que essa diversidade se expressa sistematicamente ao longo dos anos. Durante a última década, programas mobilizaram todas essas

interfaces acima relatadas, demonstrando que não há predominância de algumas formas de interação em detrimento de outras, mas sim a consolidação da diversidade de formas de interação entre Estado e sociedade.

Gráfico 2:

Tipos e classificação das interfaces socioestatais, por periodicidade e tipo de inclusão promovida.



Fonte: PIRES e VAZ (2012)

Em terceiro lugar, o mapeamento das interfaces sociestatais mostra também que os diferentes tipos de interações não se distribuem de forma homogênea entre as áreas de políticas públicas, o que tem duas implicações. Primeiro, é muito mais visível a existência de mais formas de interação, e de interfaces mais inclusivas e periódicas nos programas da área social do que nos das áreas de infraestrutura e de política econômica. Nos programas da área de infraestrutura e, também, em grande medida, de desenvolvimento econômico, por outro lado, menos interfaces são mobilizadas, sendo que estas são, em geral, aquelas menos institucionalizadas, mais episódicas, e que não proporcionam grandes oportunidades para o debate público. Dessa forma, conferências e conselhos aparentam ser instituições mais adaptadas às áreas de política social. Talvez, as áreas econômicas sintam mais dificuldades para criarem conselhos e realizarem conferências, preferindo as consultas públicas, audiências públicas e reuniões com grupos de interesses. A tabela 1 apresenta a utilização dos diferentes tipos de interfaces em distintas áreas temáticas.

Tabela 1
Percentual de interfaces segundo temática dos programas – 2002-2010

	Ouvidoria	Audiência Pública	Consulta Pública	Reunião Grupos Interesse	Discussão em Conselho Setorial	Discussão em Conferências	
Infraestrutura	37,6%	42,8%	33,0%	26,4%	19,9%	11,9%	23,9%
Desenvolvimento econômico	17,4%	10,1%	15,9%	15,2%	12,1%	19,0%	20,7%
Proteção e Promoção Social	36,5%	31,5%	30,8%	33,9%	51,0%	52,4%	37,5%
Meio ambiente	8,4%	15,6%	20,3%	24,5%	17,1%	16,7%	17,9%
Total	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: PIRES & VAZ (2012)

Por fim, a quarta conclusão possível diz respeito à percepção dos gestores sobre os papéis desempenhados e a contribuição das interfaces para a gestão dos programas. Os conselhos aparecem fortemente associados aos argumentos de fiscalização e controle das políticas. As conferências, por sua vez, aparecem associadas ao papel de geração de debates públicos, legitimidade e transparência das ações do governo. As audiências públicas, ouvidorias, e reunião com grupo de interesse, por sua vez, apareceram associados a um terceiro argumento relacionado ao provimento de informações que permitem reavaliar os rumos da política, ou seja, permitem fazer correções em projetos, em planos, em metodologias, em estimativas, quando a política já está em curso.

Em suma, o quadro atual revela uma expansão numérica de meios de interação entre Estado e sociedade, uma diversificação de canais de diálogos, uma distribuição dos diferentes canais nas áreas temáticas e uma especialização funcional. Essa diversidade sugere algo como uma ecologia das relações entre Estado e sociedade, como um ecossistema onde há nichos nos quais certos processos lhes são familiares. Esses processos desempenham funções diferentes em cada lugar que ocupam, formando uma visão sistêmica e um potencial de complementaridade. Potencializar as diferentes funções e a complementaridade entre as instituições participativas poderia ser a principal finalidade de um sistema de participação social. O esforço consistiria em transformar essa ecologia em um sistema, que organize essa multiplicidade de espaços em algo com uma conexão mais instrumental e com propósitos mais coerentes às

funções atribuídas a cada espaço. Essa iniciativa poderia superar vários dos desafios que, hoje, comprometem a efetividade desses espaços de participação.

Um desses desafios é a articulação e coordenação dos canais de diálogos, promovendo a complementaridade entre os tipos de interação. Os problemas referentes a essa questão são vários, sendo percebida, inclusive, sobreposição de espaços e esforços duplicados. É possível até mesmo afirmar que existe certa concorrência entre essas instâncias, sendo que um ator, quando não consegue a vocalização em um espaço de diálogo busca se inserir em outro espaço. Esse fato faz com que exista grande quantidade de espaços que não são considerados efetivos e, por isso, não são considerados legítimos por seus interlocutores.

Os variados espaços têm competências formais e capacidades institucionais muito heterogêneas, por isso, a ideia de um sistema poderia contribuir para o processo de fortalecimento das instâncias de participação ainda frágeis. Nesse sentido, é necessário construir capacidades para que essas instâncias participativas possam responder às demandas que lhes são apresentadas, com uma visão mais transversal, visto que, toda essa ecologia hoje existente é marcada por forte fragmentação setorial. Esse é um dos grandes desafios para viabilizar um processo participativo para a discussão de um planejamento mais amplo.

Instituições Participativas e o Plano Plurianual

Em primeiro lugar, ao se pensar um sistema de participação social, é necessário ter em mente que nenhum dos esforços deverá ser feito de modo que enrijeça ou institucionalize demais o papel das instâncias participativas e as suas relações com o governo e entre si. Há, claramente, um dilema entre a criação desse sistema, e a manutenção de um grau de flexibilidade que é necessário para que os canais de diálogo sejam sempre espaços de inovação, de provocação, e fonte de novos insumos e informações para as políticas. Então, a possível saída seria aquela que proporciona uma visão de um sistema que consegue ser, ao mesmo tempo, flexível e organizado.

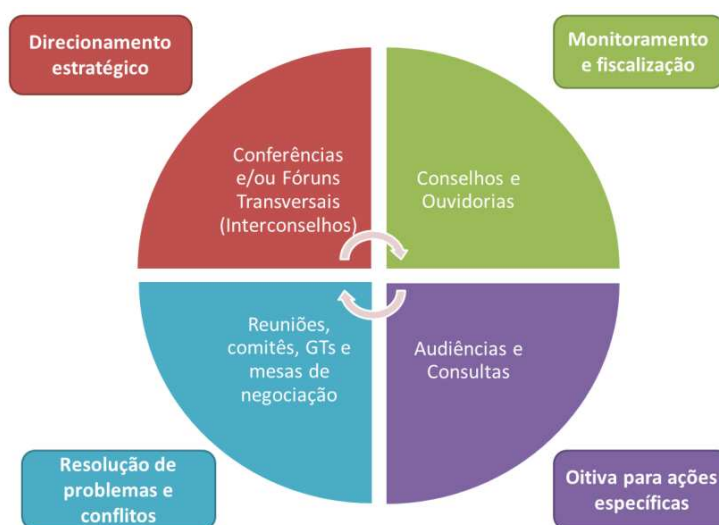
O sistema deve ser flexível para não enrijecer nem reduzir as competências, objetivos e papéis dessas instâncias a nenhuma finalidade específica dada por algum governo ou política em questão. Esses espaços continuariam mantendo sua capacidade de definir os seus próprios rumos e objetivos. Contudo eles seriam articulados em um fluxo. Esses fluxos diriam respeito a objetivos e funções específicas que poderiam ser

variados. Um deles poderia ser aquele que organiza as diversas instituições participativas e busca trazer suas complementaridades no que diz respeito às funções de monitoramento e controle.

É importante ressaltar que o fluxo do monitoramento participativo não é o único fluxo possível. Podemos considerá-lo como intercessão de um possível fluxo de planejamento e orçamento e um de participação social, que inclui outros objetivos além do monitoramento. Esses fluxos convergem em determinados pontos, visto que um pode contribuir para o cumprimento dos objetivos do outro. Contudo, cada um desses fluxos possui seus objetivos próprios e operam com determinada autonomia. Nesse sentido, não se pretende restringir as ações de determinado sistema ou política a um fluxo específico.

A proposta associa as diferentes etapas do processo de planejamento, gestão e controle àquelas instituições participativas cujos resultados das pesquisas fornecem evidências de suas predisposições para tal. As instituições participativas se coordenariam a partir da sua interação com o ciclo de políticas públicas, dando insumos para suas diferentes etapas. As diferentes etapas do ciclo de políticas públicas se retroalimentam, o que favorece a incorporação das contribuições geradas pelas interfaces socioestatais nos processos de planejamento, monitoramento e controle de políticas públicas. Na figura 1, há uma ilustração do que estamos propondo.

Figura 1:
Proposta de integração das instituições participativas



Fonte: Elaboração própria

Essa figura apresenta como instituições participativas específicas podem ser incorporadas em diferentes momentos do ciclo de gestão. Para cada etapa deste ciclo, alguns canais de interação podem ser mais adequados do que outros. Isso decorre do fato de que as distintas formas de participação têm objetivos e potencialidades específicas que interagem melhor com determinadas etapas ciclo de gestão, seja na formulação, no monitoramento, na avaliação ou revisão das políticas públicas e de ações específicas relacionadas a elas.

Começando pela discussão sobre a dimensão do direcionamento estratégico das ações de governo, as conferências nacionais são os processos que mais se aproximam desta função, oferecendo um processo participativo que se volta para formulação de diretrizes de médio e longo prazo e para a discussão de um planejamento que venha a orientar a formulação de ações mais específicas à frente. Essa vocação de direcionamento estratégico das conferências é confirmada quando se observa que entre 2003 e 2011 a maior parte das conferências (73%) tinha como objetivo a formulação de estratégias ou políticas e a identificação de prioridades de ação para órgãos governamentais (Ipea, no prelo).

Assim, acredita-se que as conferências poderiam ter um papel importante a cumprir em uma discussão mais efetiva sobre o planejamento. Ainda que sejam necessários alguns ajustes para que elas atuem melhor como um instrumento de planejamento, considerá-las nesse processo aproveitaria um movimento que já acontece. Afinal, as pautas dessas conferências têm incorporado questões que são consideradas relevantes no debate público e que há grande convergência entre as pautas e deliberações dessas conferências, e a própria pauta de discussão do Poder Legislativo (POGREBINSCHI, 2010).

Além disso, é nesses espaços que há o maior grau de inovação, no sentido de incorporar atores e segmentos da sociedade que raramente têm acesso aos processos decisórios do Executivo ou do Legislativo. Algumas áreas preveem a organização de conferências livres, nas quais qualquer grupo organizado, com o mínimo de formalização, pode participar do processo, e ainda conferências setoriais, para mobilizar atores ligados a determinados setores.

Apesar de possuírem a potencialidade de contribuir para um processo de planejamento participativo, as conferências possuem uma limitação. No formato atual, elas reproduzem a fragmentação setorial da burocracia, organizando-se por áreas e

políticas temáticas e não a partir de visões intersetoriais e integradoras. Por isso, seria necessário pensar em um processo conferencial que dê conta de uma discussão mais transversal. A recente criação do fórum interconselhos pode vir a estimular esse olhar transversal e voltado para a definição de diretrizes e para a construção de visões de médio e longo prazo.

Para a segunda etapa desse fluxo, que envolve o monitoramento setorial, o acompanhamento dos programas, das suas metas e de sua execução financeira e orçamentária, propõe-se que haja uma articulação entre os conselhos e as ouvidorias. Isso porque os conselhos já possuem uma dinâmica de funcionamento que favorece essas atividades. São instâncias de participação que têm reuniões regulares de acompanhamento da conjuntura da política. Além disso, 23 conselhos nacionais, dos 24 que foram investigados pelo Ipea, já possuem no próprio regimento a competência de monitorar as políticas públicas da sua área⁶. Além disso, em um questionário aplicado aos conselheiros nacionais no qual se perguntava o que poderia ser feito para melhorar a atuação do conselho, das 183 menções relativas à capacidade de incidência política do conselho, 17% delas afirmaram que deveria ser fortalecida a capacidade do conselho de acompanhamento das políticas (Ipea, 2012b).

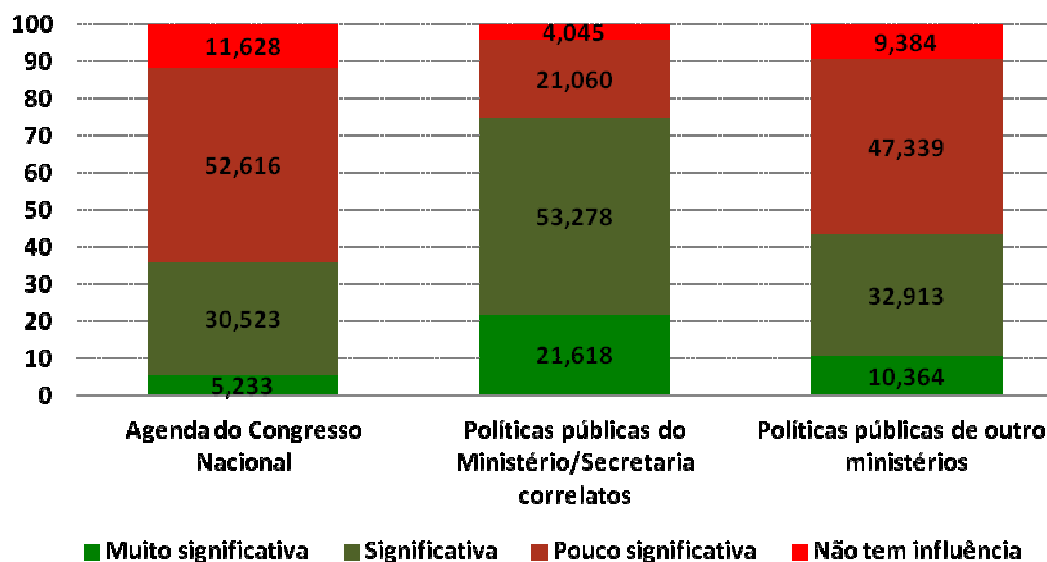
Com a finalidade de melhor cumprir a competência de monitoramento dos conselhos nacionais, alguns deles já construíram uma série de ferramentas que contribuem para a realização dessa função. O Conselho Nacional de Saúde, que é um conselho mais estruturado, tem um acompanhamento mais sistemático. Contudo, em outros conselhos, como o Conselho Nacional da Juventude e o dos Direitos das Mulheres, existe todo o esforço para a construção de uma comissão interna, voltada para o acompanhamento da política, onde são chamados especialistas em metodologia de avaliação e atores da sociedade civil para contribuir com a elaboração de indicadores e com a análise dos dados fornecidos pelos diversos órgãos do governo. Dessa forma, os conselhos não só possuem um desenho que proporciona um acompanhamento mais sistemático, mas também estão empenhados em fortalecer essa competência. Além disso, os conselheiros acreditam que seus conselhos possuem capacidades de influência relativamente alta sobre os órgãos aos quais os conselhos estão vinculados, conforme

⁶ Dado relativo a mapeamento das competências dos conselhos nos regimentos internos. Não foi publicado nenhum documento com essas informações.

indica o gráfico 4. Portanto, a função de monitoramento das ações do plano já está presente no discurso e no desejo dos conselheiros nacionais.

Gráfico 4:

Percepção quanto à influência da atuação do conselho sobre outras instâncias políticas (%)



Fonte: Ipea, 2012b

Além da competência de monitoramento estipulada nos regimentos internos, do desejo dos conselheiros em participar mais no acompanhamento das políticas e na avaliação da influência da atuação dos conselhos nos órgãos aos quais estão vinculados, os conselhos são órgãos que possuem grande diversidade de organizações em suas composições. Atualmente, considerando todas as entidades que são representadas nos 31 conselhos mapeados, 80% delas participa de apenas um conselho, o que mostra que há uma grande variedade de atores que estão acessando esses espaços. Entretanto, há 7% de entidades que participam de algo como quinze conselhos (PIRES & LOPEZ, 2010). Em geral, essas são as federações nacionais e sindicatos. Portanto, há tanto a diversidade, quanto a concentração de alguns atores que possuem uma presença transversal. Os conselheiros podem ser considerados responsáveis por fazer a interlocução dos órgãos governamentais com os outros segmentos da sociedade que, não necessariamente, participam do conselho como representantes.

As ouvidorias complementariam esse quadro de monitoramento mais corriqueiro, sendo como um termômetro dos anseios da sociedade, ou seja, elas captariam as percepções dos cidadãos, sejam de denúncias, desvios, ou também, de

elogios, de reforço à atuação desses órgãos. Possuem uma função estratégica de consolidar essas informações oriundas de denúncias, reclamações e elogios individuais, em termos de uma leitura mais sistêmica dos problemas do setor.

A questão da autonomia das ouvidorias é um ponto importante para o debate sobre como essas instâncias podem ser instrumentos efetivos para a promoção da accountability da administração pública. Isso porque, as ouvidorias, para exercerem bem suas funções de captação e encaminhamento de demandas, devem ser capazes de, quando necessário, atuar de forma a constranger a burocracia em seus comportamentos questionados. Um dos debates que ocorre atualmente é da construção de uma organização das ouvidorias para que, em conjunto, possam ser capazes de contornar as relações de poder dentro dos órgãos setoriais, exercendo dessa forma a sua autonomia, e deterem um poder vinculante, sendo assim instrumentos capazes de promover a accountability. (CARDOSO *et al.*, 2012).

Nesse sentido, se há uma interação mais intensa entre ouvidorias e conselhos, essas informações oriundas das ouvidorias já caem diretamente no acompanhamento mais sistemático feito pelos conselhos. A ouvidoria sinalizaria pontos de atenção ao conselho para que alguns itens fossem observados. Ao mesmo tempo, a partir da coordenação horizontal das ouvidorias públicas, elas podem ser um mecanismo de apresentação das demandas, tanto da população em geral, quanto dos conselhos, a instâncias superiores da administração pública. Por possuírem autonomia frente aos órgãos setoriais, poderiam ser úteis até mesmo para que os conselheiros façam reclamações sobre atuação dos conselhos quando houver algum problema que não possa ser resolvido somente a partir da auto-organização dos representantes. Há, portanto, que se pensar em formas de intensificar a relação entre ouvidorias e conselhos. Uma das propostas já feitas é que os ouvidores poderiam ter assento nos conselhos, servindo como uma fonte de ligação e proporcionando esse fluxo de informação.

Em uma terceira etapa do ciclo de integração entre os processos participativos e as atividades de planejamento e monitoramento, as audiências públicas se integram a esse quadro servindo como um instrumento para que, tanto as instâncias de participação, quanto os órgãos do governo, possam fazer consultas específicas, voltadas a temas delimitados, para os quais o governo deseje obter as percepções da sociedade ou informações mais detalhadas sobre determinadas ações, intervenções e projetos.

Em pesquisa realizada pelo Ipea (2012a), foram mapeadas na literatura acadêmica e nas respostas inscritas no SIGPlan pelos gestores de programas do PPA, as características fundamentais e os objetivos principais das audiências públicas. Identificou-se que, à semelhança dos conselhos e conferências, as audiências públicas implicam uma participação coletivizada e presencial, contudo, diferentemente desses espaços, as audiências públicas não possuem o compromisso de serem deliberativas nem delimitam quem pode participar, ou seja, são abertas a quem se interessar pelo debate. Os objetivos dessas instâncias identificados pela pesquisa são múltiplos, e podem ser observados na tabela 2.

Tabela 2:
Objetivos das Audiências Públicas listados pelos gerentes de programas governamentais

Aumentar disponibilidade de informações para o ciclo de políticas públicas;
Mediar conflitos;
Ampliar a capacidade do governo de conhecer e incorporar as demandas da sociedade;
Promover o diálogo entre a sociedade e a administração pública;
Aumentar a publicidade dos atos da administração pública;
Fornecer transparência ao processo político e administrativo;
Induzir a administração pública a agir de forma mais eficiente;
Aperfeiçoar os instrumentos de gestão;
Construir capacidades entre os atores da sociedade civil;
Difundir e popularizar o debate sobre a política pública;
Consolidar e priorizar políticas públicas;
Legitimar a ação governamental.

Fonte: Ipea (2012a)

Outro aspecto importante que diferencia as audiências públicas dos conselhos e conferências nacionais é a abrangência do tema a ser debatido. As audiências públicas têm a intenção de aprofundarem o debate sobre políticas e ações específicas, não sendo muito adequadas para a apresentação de diretrizes para uma política nacional mais ampla. A falta de clareza sobre o caráter restrito das audiências pode fazer com que os participantes apresentem demandas sobre temas que não fazem parte do escopo da audiência. Isso decorre do fato, também, de que em algumas áreas de políticas públicas, há poucos espaços para que a sociedade civil apresente diretrizes mais abrangentes, concernentes às prioridades para a política. Uma estratégia interessante seria situar as

audiências públicas em um contexto mais amplo de construção de políticas públicas para que elas não tenham a sua legitimidade questionada quando diretrizes que não se referem ao escopo da audiência não são consideradas pelo governo. Debater sobre quais as melhores formas de promover a inserção das audiências públicas em processos participativos de construção de políticas públicas seria um passo fundamental para que essas instâncias se fortaleçam e sejam vistas como efetivas. (FONSECA *et al.*, No prelo).

Por fim, a última parte desse ciclo diz respeito aos instrumentos que cumprem uma função de resolução de problemas e conflitos em que os atores que devem ser envolvidos estejam claramente identificados, como reuniões, comitês, grupos de trabalho. Uma diferença entre esse tipo de espaço de diálogo e as audiências públicas é que estas são abertas à sociedade, ou seja, comparecem vários interessados, enquanto naqueles o governo engaja alguns atores específicos, com a ideia de que o diálogo possa promover a solução de problemas concretos e imediatos.

Dessa forma, ao conectar as instituições participativas às etapas do ciclo de gestão, é possível visualizar uma complementaridade entre os esforços já existentes. Essa coordenação tem como objetivo fortalecer essas instâncias e favorecer que os resultados de cada uma delas não se percam por falta de cooperação ou de capacidade de incorporação das demandas por parte do poder público. Além disso, busca aproveitar melhor as potencialidades de cada espaço, evitando a criação de expectativas além das possibilidades de cada instituição.

Considerações finais

Ao pensarmos a integração de instituições participativas é importante observar que estruturar os fluxos específicos, organizando as tarefas - como, por exemplo, as relacionadas ao planejamento e monitoramento de políticas - explicita algumas vantagens e potenciais benefícios, assim como riscos. No campo dos benefícios, enxergamos repercussões tanto para as instituições participativas quanto para os órgãos dedicados à tarefa do planejamento governamental.

Para as instituições participativas, o engajamento em um fluxo de monitoramento do plano de governo não só corresponde aos seus objetivos formais e aos desejos dos seus participantes, mas pode, sobretudo, contribuir para o

fortalecimento dessas instâncias. Também, obviamente, ao fortalecer essas instituições, as suas capacidades de servirem como arenas de intermediação, articulação, e organização dos interesses na sociedade são potencializadas. Atores sociais, reconhecendo que esses espaços se tornam cada vez mais importantes e integrados aos processos de políticas públicas, passam a reconhecê-los como uma arena legítima, onde seus interesses devem ser veiculados.

Para os órgãos e autoridades governamentais responsáveis pelo planejamento e monitoramento das ações do governo, a integração de instituições participativas pode oferecer uma rede descentralizada de produção e análise primária de informações. Esses conselhos, conferências, ouvidorias e audiências públicas serviriam como pontos de extração de informação, diretamente aos seus órgãos e aos seus pares na sociedade civil. Nesses espaços há especialistas que podem realizar uma primeira síntese avaliativa dos programas, o que contribuiria para um maior adensamento e enraizamento da prática do monitoramento e o desenvolvimento e aperfeiçoamento de metodologias cada vez mais participativas de planejamento, de gestão, e monitoramento das políticas.

Além das possíveis vantagens, percebemos também riscos associados à organização e estruturação de um fluxo de atividades e tarefas que coordene a atuação de diferentes instituições participativas no planejamento e monitoramento das ações de governo, como por exemplo, a cristalização das funções das instituições participativas e a restrição à criação de espaços que não cumprem com nenhuma das funções descritas. Assim, é necessário também atenção aos possíveis efeitos nocivos que podem ser produzidos na construção de fluxos de coordenação de processos participativos.

Outro ponto importante concerne o papel de um órgão central, como a Secretaria Nacional de Participação Social ou o Ministério do Planejamento, para incentivar os demais órgãos a cooperarem na realização desse monitoramento participativo. A ideia do sistema é justamente motivar aqueles órgãos que já têm criado instrumentos inovadores de monitoramento participativo a continuarem os seus esforços e incluir aqueles que ainda não o fazem. A capacidade e a disponibilidade da administração pública de fornecer informações aos atores envolvidos nos processos participativos e, também, de incorporar sugestões e demandas oriundas deles são fundamentais para que qualquer sistema de participação social seja realmente efetivo. Os diferentes órgãos governamentais devem estar comprometidos em fazer com que esses espaços produzam resultados úteis e apropriáveis pelo governo e pela sociedade.

Por fim, seria um erro grave se o sistema de participação social se constituísse de forma desvinculada do sistema de planejamento, ou se o sistema de planejamento realizasse processos participativos utilizando outros canais que não são os que já existem. A visão de sistema de participação que temos trabalhado não é algo separado dos processos já em andamento. Por isso, enfatizamos na proposta a ideia de se estruturar fluxos que organizem a atuação dos espaços e processos participativos existentes, cada qual com suas potencialidades e predisposições. O fluxo de monitoramento participativo se constituiria, assim, justamente na interseção entre o atual sistema de planejamento e um possível sistema de participação.

Referências Bibliográficas

CARDOSO *et al.* *Ouvidoria Pública e governança democrática*. IPEA. Relatório preliminar de pesquisa, disponível em www.ipea.gov.br/participacao

FONSECA *et al.* *A ampliação do potencial de efetividade das audiências públicas do governo federal*. IPEA. No prelo.

HEVIA, Felipe & VERA, Ernesto Isunza. *La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México*. In Olvera, Alberto J. (coord.) *La democratización frustrada. Limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México*. México: CIESAS, Universidad Veracruzana, 2010.

PIRES & LOPEZ. *Instituições Participativas e Políticas Públicas no Brasil: Características e Evolução nas Últimas Décadas*. In: IPEA. *Brasil em Desenvolvimento 2010. Estado, Planejamento e Políticas Públicas* p. 565 - 588. 2010

IPEA, *Audiências públicas no âmbito do governo federal: análise preliminar e bases para a avaliação*. Relatório de pesquisa. 2012a.

IPEA, *Conselhos nacionais: perfil e atuação dos conselheiros*. Relatório de pesquisa. 2012b.

PIRES, Roberto e VAZ, Alexander. *Participação social como método de governo? Um mapeamento das “interfaces sociestatais” nos programas federais*. Texto para discussão nº1707. IPEA. 2012.

POGREBINSCHI, Thamy. (2010) *Entre Representação e Participação: As conferências nacionais e o experimentalismo democrático brasileiro*. Relatório de pesquisa. IUPERJ. PNUD. Ministério da Justiça.

SOUZA, Clóvis. *A que vieram as conferências nacionais? Uma análise dos objetivos dos processos realizados entre 2003 e 2010*. Texto para discussão nº1718. IPEA, 2012