

Políticas Públicas e Política Social no Brasil

Políticas Públicas e Gestão Participativa no Brasil

Professor Roberto Pires

2013

Políticas Públicas e Gestão Participativa no Brasil

Roberto Pires
DIEST/IPEA

Objetivos:

- Discutir evolução do conceito e da prática de políticas públicas;
- Debater a produção de políticas públicas no contexto político-institucional brasileiro;
- Apresentar o panorama atual e os desafios da gestão de participativa no Brasil.

Roteiro geral:

PARTE I – Conceitos e Teorias de Políticas Públicas
PARTE II – Gestão Participativa de Políticas Públicas no Brasil



Políticas Públicas – a evolução do conceito e da prática:

... Programas, projetos, iniciativas ou ações por meio das quais agentes do estado tentam governar relações sociais, exercer controle e “moldar o mundo”...

... Existem desde quando existem “governos”, mas somente vem se a se tornar objeto de estudo e de atuação profissional no século XX

Envolvem basicamente: contextos e ideias (emergência de “problemas”, agenda pública), atores (intencionalidade, interesses, *framing*) e estruturas (instituições, processos, regras e incentivos).

Trajetória do debate/campo: do “grande governo” à “governança ampla”:

- a) Impulso modernista-tecnicista
- b) Virada pluralista-deliberativa >>> “politização/inclusão”

Impulso modernista-tecnicista:

Emerge de uma ambição modernista (anos 1940-50), que pretendia fazer uso do conhecimento científico e da técnica para promover o progresso social

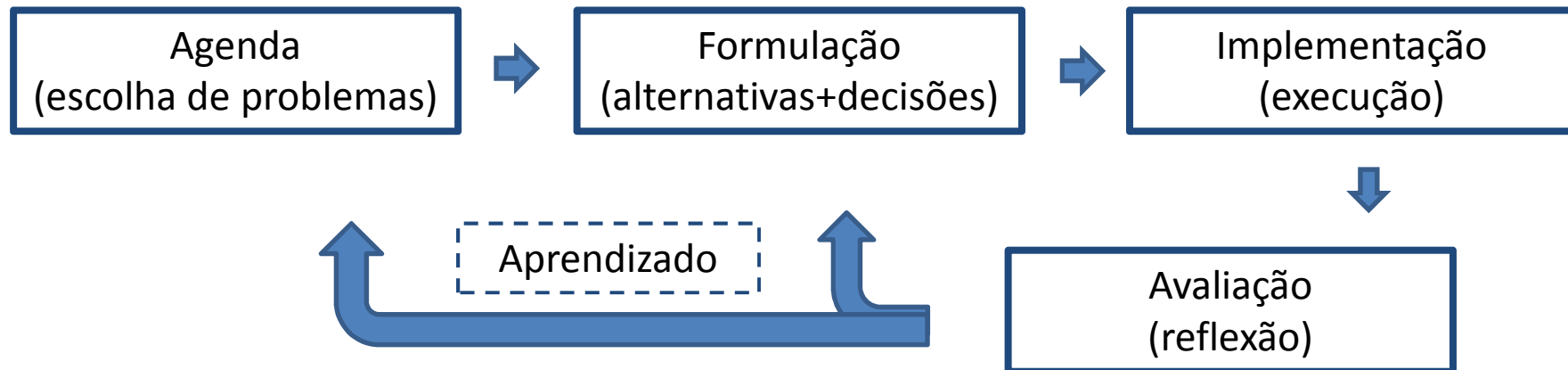
- antecessores no século XIX: Saint-Simon (“Fisiologia Social”), Comte, J.S. Mill, J. Bentham;
- O “corpo social tem como médicos engenheiros e cientistas” >>> planos e ações para a saúde do organismo



Características dessa abordagem:

- pressupõe habilidade de “mensurar”, “prever” e “monitorar” o mundo;
- políticas públicas envolviam problemas eminentemente técnicos, resolvíveis pela aplicação sistemática do conhecimento técnico;

Visão das políticas públicas em termos de seu ciclo e fases:



Limites e revisões I - Limites da implementação, administração e controle:

- Anos 1960: crítica a visão racionalista/etapista (e.g. C.Lindblom e “*muddling through*” + incrementalismo x processo analítico);
- Implementação não é mera execução, nem processo objetivo, mecânico... Porque há tanta discrepância entre objetivos planejado e resultados alcançados?
... caixa-preta... “elo perdido”...

Pressman e Wildavsky (1973):

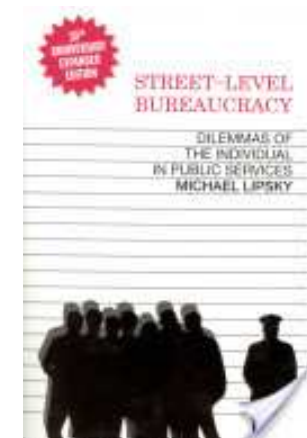
“[...] quando dizemos que os programas falharam, damos a impressão de que estávamos surpresos. Se pensássemos desde o início que tais ações tinham de fato poucas chances de ser bem-sucedidas, o insucesso delas em realizar as metas propostas ou de gerar quaisquer resultados não demandaria nenhum tipo de explicação especial” (pagina 87; tradução livre).



Limites e revisões I - Limites da implementação, administração e controle:

Lipsky (1980) “Street-level Bureaucracy” :

- o papel desempenhado por “burocratas de linha de frente” (executores/operadores) e sua influência na performance e na redefinição dos objetivos de uma política pública
- *“... As decisões dos burocratas de linha de frente e as rotinas que eles estabelecem efetivamente se tornam as políticas públicas que eles foram encarregados de implementar.”*
- Discrecionalidade inevitável:
 - versus ciclo linear (processo contínuo e iterativo);
 - versus modelo de burocracia weberiano...
- Flexibilidade/criatividade x captura/corrupção



Limites e revisões II - Limites de autoridade, legitimidade e responsabilização (*accountability*)

- Conteúdo político da implementação (interação entre diversos atores e interesses, conflitos não resolvidos na fase de formulação, detalhes operacionais importam)
- Complexidade dos problemas sociais x tecnocracia setorial
 - Compreensão exige trazer diferentes atores para a “mesa”, diversidade de perspectivas...
- Legitimidade das políticas demanda interações que vão além da autorização eleitoral
- Aceitação das políticas (ou não) afeta desempenho e impacto das mesmas

“Políticas apoiadas em amplos consensos são mais propensas de serem implementadas com maior sucesso e a seguir seu curso do que políticas impostas por um governo que toma decisões contrárias aos desejos de importantes setores da sociedade” (Lijphart,1999:260, tradução livre)

Limites e revisões II - Limites de autoridade, legitimidade e responsabilização (*accountability*)

⇒ “*virada argumentativa ou deliberativa*” – para além de organizações, regras e critérios técnicos, políticas também envolvem, por parte dos cidadãos, mobilização, aceitação e adesão, e por parte dos atores estatais, abertura, comunicação e reflexividade...

⇒ Governança: políticas públicas como produtos de relações estado e sociedade

Em síntese:

Itinerário teórico e prático:

“ESTADO E SUAS POLÍTICAS” X “AS POLÍTICAS E SEUS PÚBLICOS”

...visões que coexistem... em articulação ou conflito...

Contexto Político-Institucional Brasileiro:

- Políticas não se dão no vazio, mas sim em ambientes e arranjos institucionais (regras gerais que dão os contornos para o processo de produção das políticas... Condições de acesso, atores e processos a serem seguidos...)
- Brasil:
república federativa (com alto grau de descentralização), regime presidencialista, com legislativo bicameral, sistema multipartidário, combinando eleições periódicas majoritárias e proporcionais...
- ... Diagnóstico dos anos 1980/90: **Mistura explosiva!**
Ingovernabilidade, impasse, instabilidade: impossibilidade de formar uma coalizão governante estável...

Contexto Político-Institucional Brasileiro:

Explosão não ocorreu...(a) (ou talvez sim... Algumas vezes! Mas não de forma a impossibilitar a atividade de governo ou a inviabilizar o sistema vigente – não gerou reformas radicais)

Nas relações entre **Executivo e Legislativo:**

Ingovernabilidade x “presidencialismo de coalizão” (Figueiredo & Limongi, outros..)

- Mecanismos de formação de maioria e concentração do poder de agenda no Congresso
- Ocupação de cargos (montagem do “gabinete” vs. aparelhamento)

Contexto Político-Institucional Brasileiro:

Explosão não ocorreu... (b)

Nas **relações federativas**:

- 1as interpretações: forte descentralização > contrapor estado autoritário > proximidade + autonomia política e administrativa >>> fragmentação institucional, competição predatória, dificuldades de consolidação de políticas nacionais (Abrúcio e outros...)
- 2as interpretações: há forte descentralização, mas também mecanismos centralizadores importantes: responsabilidade federal em algumas políticas, legislação e normas de operação, transferências condicionadas e incentivos, sistemas, comissões intergestoras, instâncias de participação, etc... (Arretche e outros...)

= complexidade da coordenação intergov.

Contexto Político-Institucional Brasileiro:

Além dessas preocupações iniciais, o ambiente político institucional se tornou **ainda mais complexo** nos últimos 20 anos:

- Fortalecimento de um sistema participativo
- Consolidação de um sistema de controle burocrático
- Ativismo do órgãos de justiça (Ministério Público e Poder Judiciário)

=

“moldura” dentro da qual se dão os processo de formulação, implementação e controle das políticas públicas.

Implementação de políticas no contexto político-institucional brasileiro



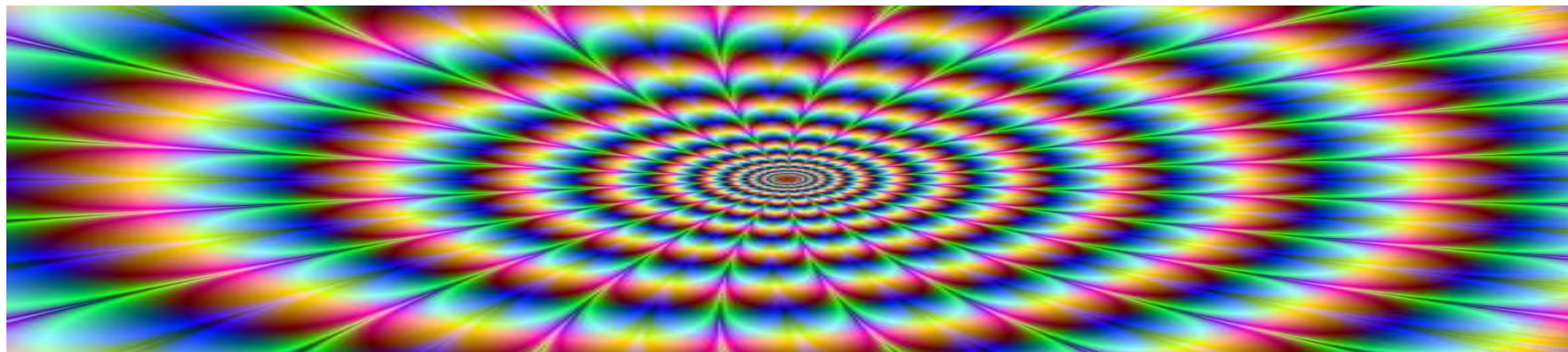
Arranjos Institucionais de Políticas Públicas:

- Emaranhado de atores e processos que dão suporte a produção e execução de políticas específicas (microcosmo do ambiente político-institucional):
 - Capacidade técnico administrativa (burocracias competentes, mecanismos de coordenação, instrumentos de monitoramento...)
 - Capacidade política (formas de relação com Congresso e parlamentares, instituições participativas, órgãos de controle...)

- “Ciência/Arte do Desenho do Institucional”, mobiliza os seguintes princípios:
 - Hierarquia: imposição da integração por estrutura burocrática-formal;
 - Rede: relações de interdependência, confiança e reciprocidade, compartilhamento;
 - Mercado: relações contratuais aplicadas à atividade de governo (custo e benefícios + incentivos + flexibilidade e competição)

Conclusões... (Parte I):

- Produção (formulação, implementação, avaliação...) de políticas públicas é tarefa complexa...
- ... ainda mais no ambiente político institucional brasileiro
- “arranjos institucionais” nos permitem perceber os entrelaçamentos dos traços mais gerais do ambiente político-institucional com os problemas, atores e processos específicos de cada política.



INTERVALO

PARTE II

GESTÃO PARTICIPATIVA DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL

Roteiro:

Panorama geral

- Emergência
- Argumentos
- Disseminação

Desafios:

- Efetividade
- Articulação e complementaridades

Emergência/Contexto Histórico

– Participação e transição democrática no Brasil:

- Pré-abertura (1970-80): sociedade contra o Estado, mobilização-protesto e redes movimentalistas (Doimo, 1995);

“educação popular” e “direitos humanos”

... Institucionalização... Constituição de 1988 consagra o princípio da participação nas políticas públicas (além de iniciativa popular e referendo-plebiscito)

- Pós-abertura (1990): foco nas instituições políticas e forma de participação da sociedade civil (ativo-propositivo) junto ao aparato político-administrativo (novas alternativas lançadas pela Constituição)

“ecologia”, “diversidade cultural”, “terceiro setor”, “sociedade civil”, e “cidadania”

Emergência/Contexto Teórico

– Participação e Teoria Democrática:

Democracia no século XX:

- Ampla disseminação – regime hegemônico (desejabilidade, condições estruturais, vantagens x socialismo/capitalismo)
- Debate sobre formas de democracia (Santos e Avritzer, 2002):

Concepção elitista - “cidadão comum não tem interesse nem capacidade para participar, a não ser na escolha de seus representantes”
(procedimento único, burocracia/complexidade, e escala, partidos e representação...)

x

Concepção participativa - “soberania popular, legitimidade, proximidade e validação contínua...”
(pluralidade de procedimentos, foco na decisão(x imp.), e desenhos institucionais, atores sociais e identidades...)

A visão da literatura: céticos vs. otimistas (Cortes, 2005)

“otimistas” (argumento dos proponentes)	“céticos” (críticas)
Amplia a legitimidade das decisões ao considerar interesses tradicionalmente excluídos	Desconfiança em relação à legitimidade dos participantes (acesso, seletividade e exclusão, poder...)
Racionaliza a gestão por meio de proximidade (conhecimento dos problemas) e burocracias mais sensíveis	Processos políticos pouco democráticos nos fóruns participativos (desenho institucional não aborda desigualdades deliberativas)
Transparência e controle garantem o “feedback” para o aprimoramento constante	Erosão e enfraquecimento das bases do regime representativo (participação como ameaça)
democratização da gestão pública	Tensões, impasse e inconsistência

Emergência e disseminação... Brasil...

- Expressivo processo de disseminação, nos três níveis de governo
 - Municipal;
 - Estadual;
 - Federal

- “sistema participativo”, traço marcante da institucionalidade democrática, parte inevitável da atividade de governo...

Disseminação de conselhos nos municípios brasileiros, por área de atuação

	2001	2002	2004	2005	2006	2008	2009
Saúde	98%	--	--	--	--	--	98%
Assistência Social	93%	--	--	--	--	--	--
Criança e Adolesc.	77%	82%	--	93%	83%	--	91%
Educação	73%	--	--	--	68%	--	71%
Emprego/Trabalho	34%	--	--	--	--	--	--
Turismo	22%	--	--	--	--	--	--
Cultura	13%	--	--	21%	17%	--	25%
Habitação	11%	--	14%	18%	--	31%	43%
Meio Ambiente	29%	34%	37%	--	--	48%	56%
Transporte	5%	--	--	--	--	6%	6%
Política Urbana	6%	--	--	13%	--	18%	--
Orçamento	5%	--	--	--	--	--	--
Segurança Pública	--	--	--	--	8%	--	10%
Defesa Civil	--	--	--	--	26%	--	--
Esporte	--	--	--	--	--	--	11%
Direitos da Mulher	--	--	--	--	--	--	11%
Idoso	--	--	--	--	--	--	36%
Juventude	--	--	--	--	--	--	5%
Direito das P.c/Def.	--	--	--	--	--	--	9%

Fonte: Pesquisa MUNIC, IBGE.

Nota: '-' indica dados não disponíveis.

Disseminação:

▪ Média de Conselhos por município:

- 10, na gestão 1997-2000;
- 14, na gestão 2001-2004;
- 19 , na gestão 2005-2008;

Nível Municipal

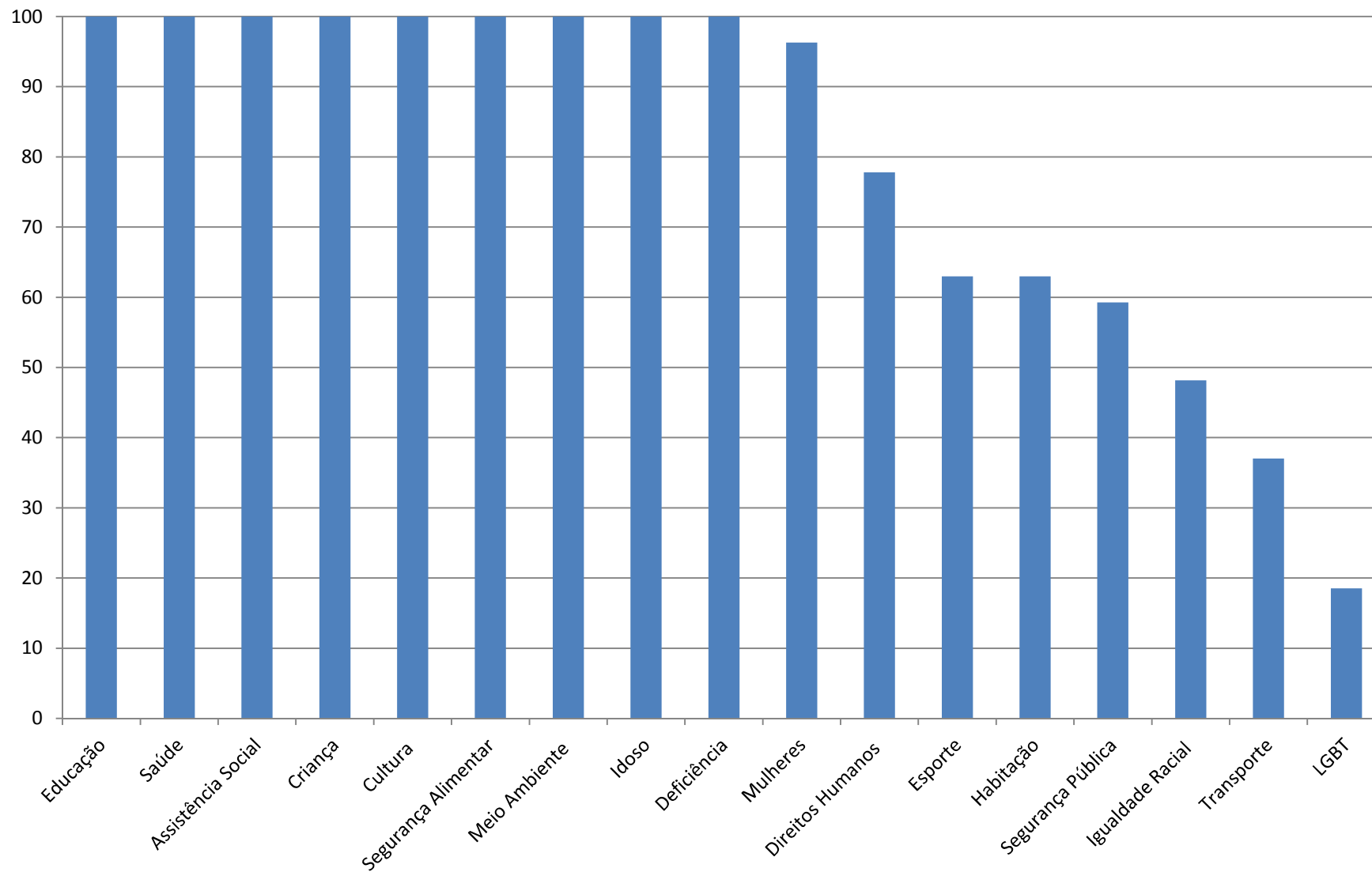
▪ Expansão temática:

- Política urbana: 13,1% (2005); 19,2%(2008);
- Habitação: 17,6% (2005); 30,7% (2008);
- M. Ambiente: 36,7% (2005); 47,6% (2008)

▪ OP em todas as regiões e em todas as categorias de município:

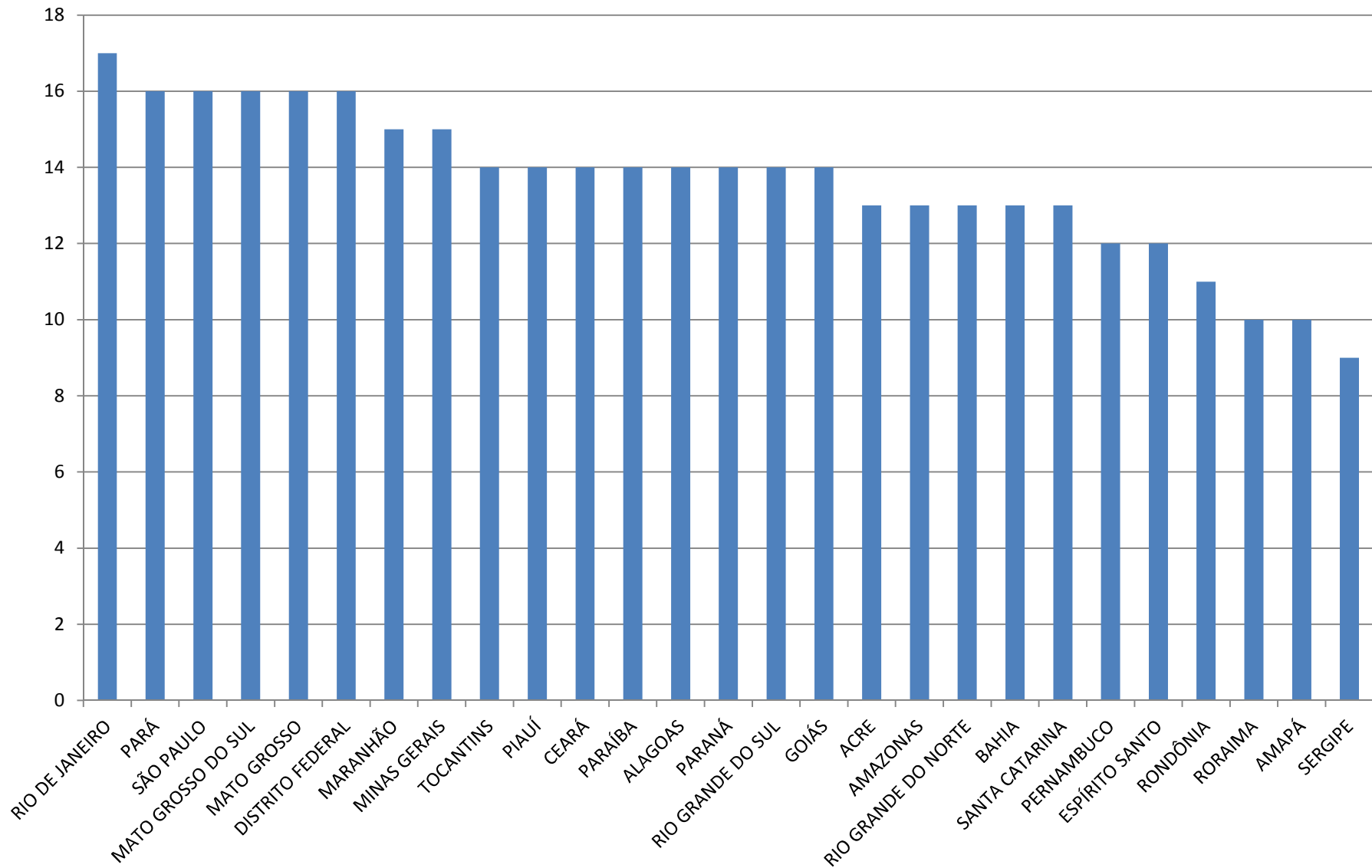
- Em 2004, mais de 36.7 milhões de pessoas viviam em cidades com algum tipo de OP;
- Pelo menos 47% do municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes possuem ou já possuíram experiência de OP;

Percentual de Estados com Conselhos



Fonte: IBGE, Estadiv, 2012.

Número de Conselhos nos Estados



Fonte: IBGE, Estadiv, 2012.

Conselhos Nacionais

Conselhos Nacionais:

- 31 conselhos criados desde 1930, mobilizando mais de 1350 conselheiros titulares
- 10 conselhos criados na década de 1990 (33%)
- 16 criados na década de 2000 (50%), dos quais 15 foram criados entre 2003 e 2010

Gráfico 2 - Conselhos Nacionais Instituídos: distribuição por mandato presidencial

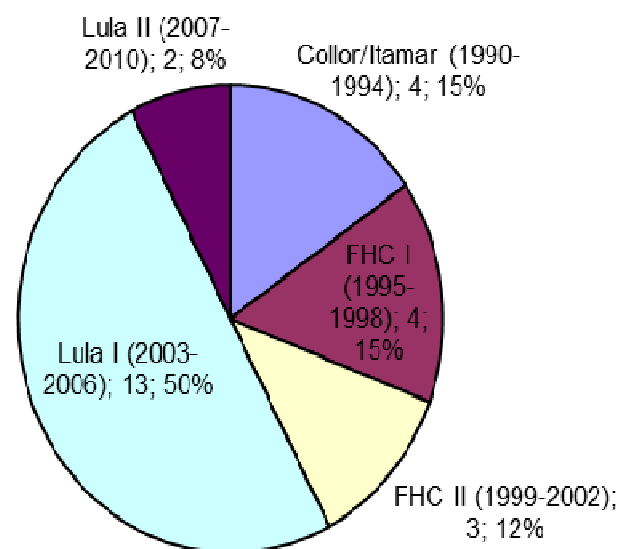
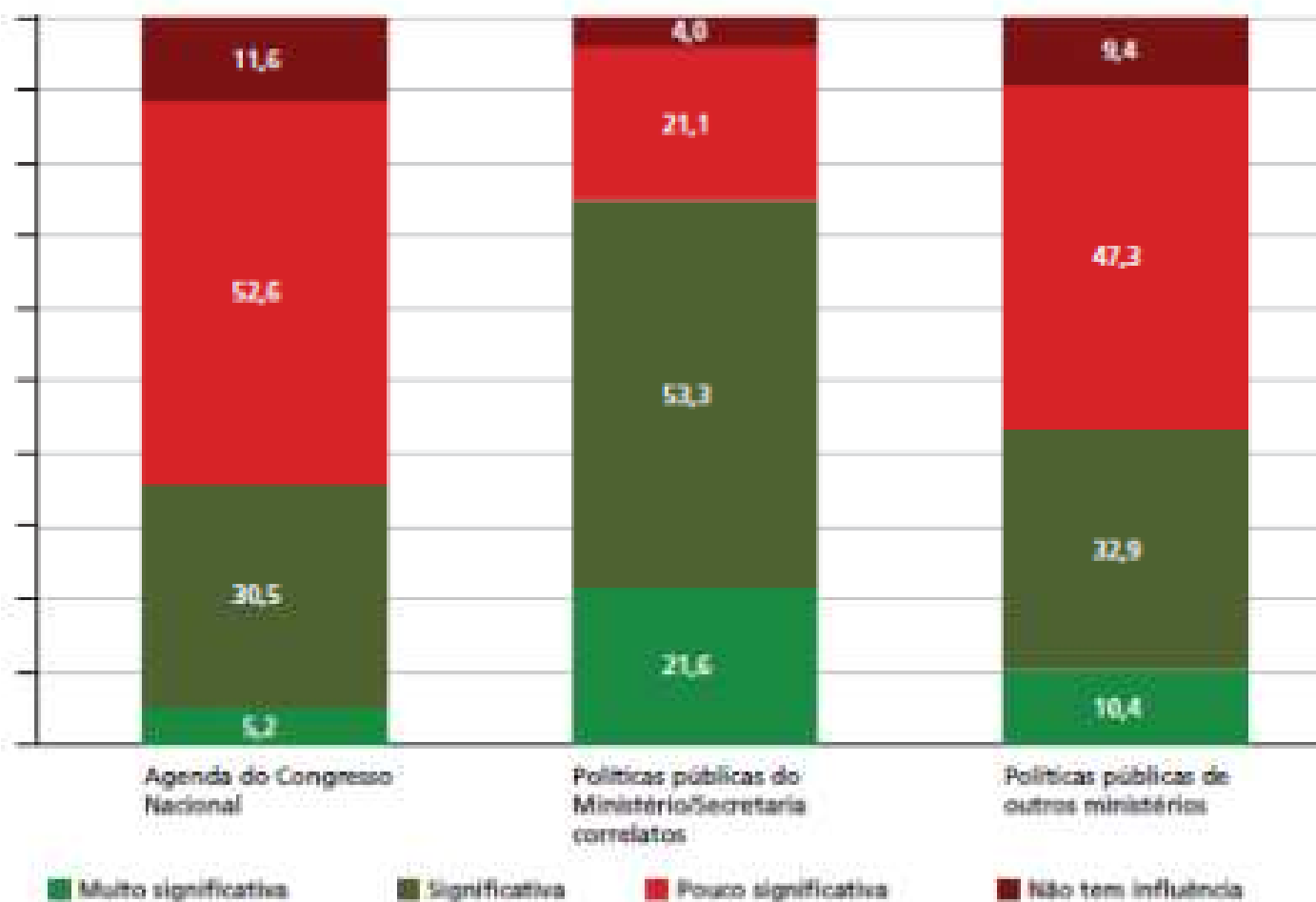


GRÁFICO 20

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

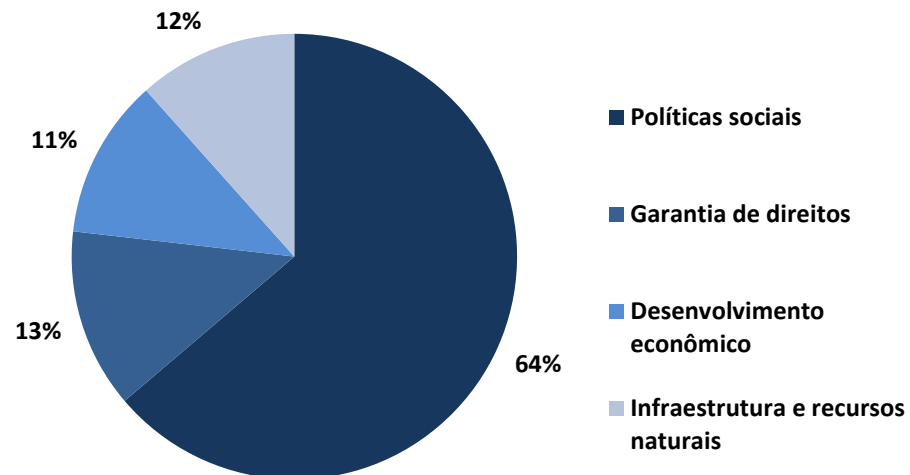


Fonte: dados da pesquisa.

Conferências Nacionais

- 82 conferências nacionais de 2003-2011
 - 12 conferências até 1988
 - Média de 8 conferências por mandato presidencial em 1990;
 - média de 30 por mandato entre 2003-2011

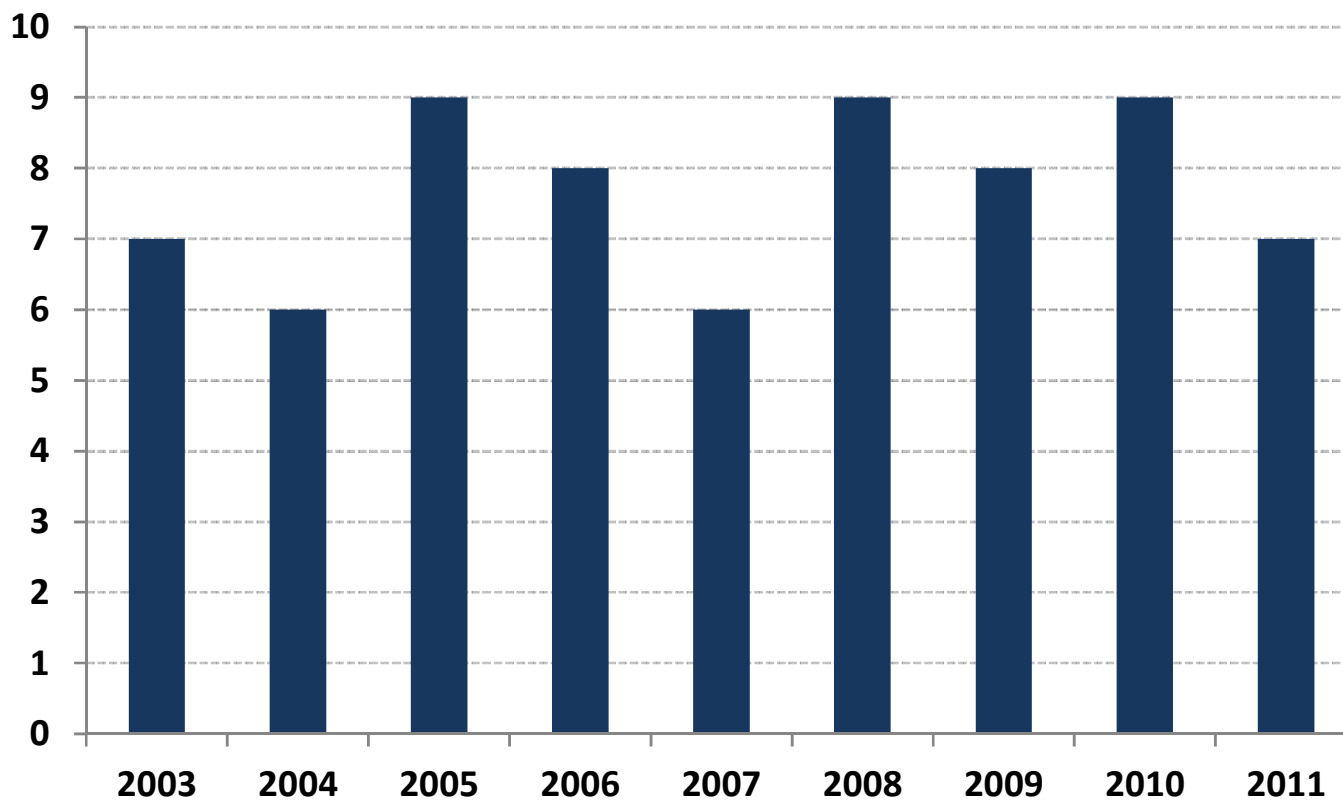
Gráfico 1. Distribuição das conferências típicas por área de política



Fonte: dados da pesquisa.

N = 69

Gráfico 3. Realização de conferências típicas por ano



Conferências Nacionais:

> Participantes:

- variação de 4.763 a 524.461 pessoas;
- nas etapas nacionais, estiveram presentes, em média, 1.600 pessoas, entre delegados, convidados e observadores.
- mais de 5 milhões de participantes entre 2003 e 2011.

> Municípios:

Em média, conferências típicas envolveram 2.200 municípios, variando de 293 (1ª de Saúde Ambiental) a 4.693 municípios (6ª de Assistência Social)

Outras interfaces socioestatais

- **Audiências Públicas:** de 2004 a 2009, foram realizadas 203 audiências públicas
- **Ouvidorias (órgãos federais):** de 40 em 2003 para 176 em 2011 (CGU, 2011).

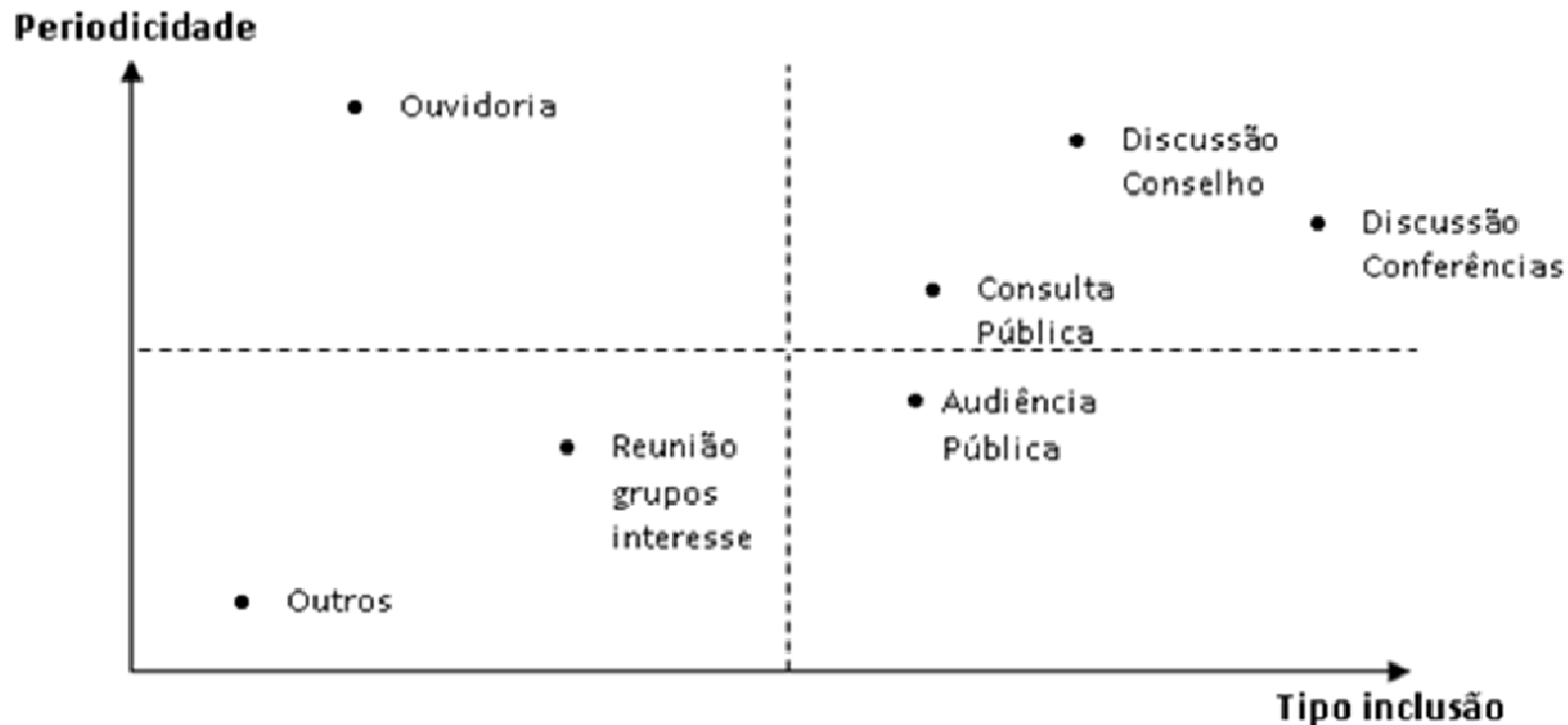
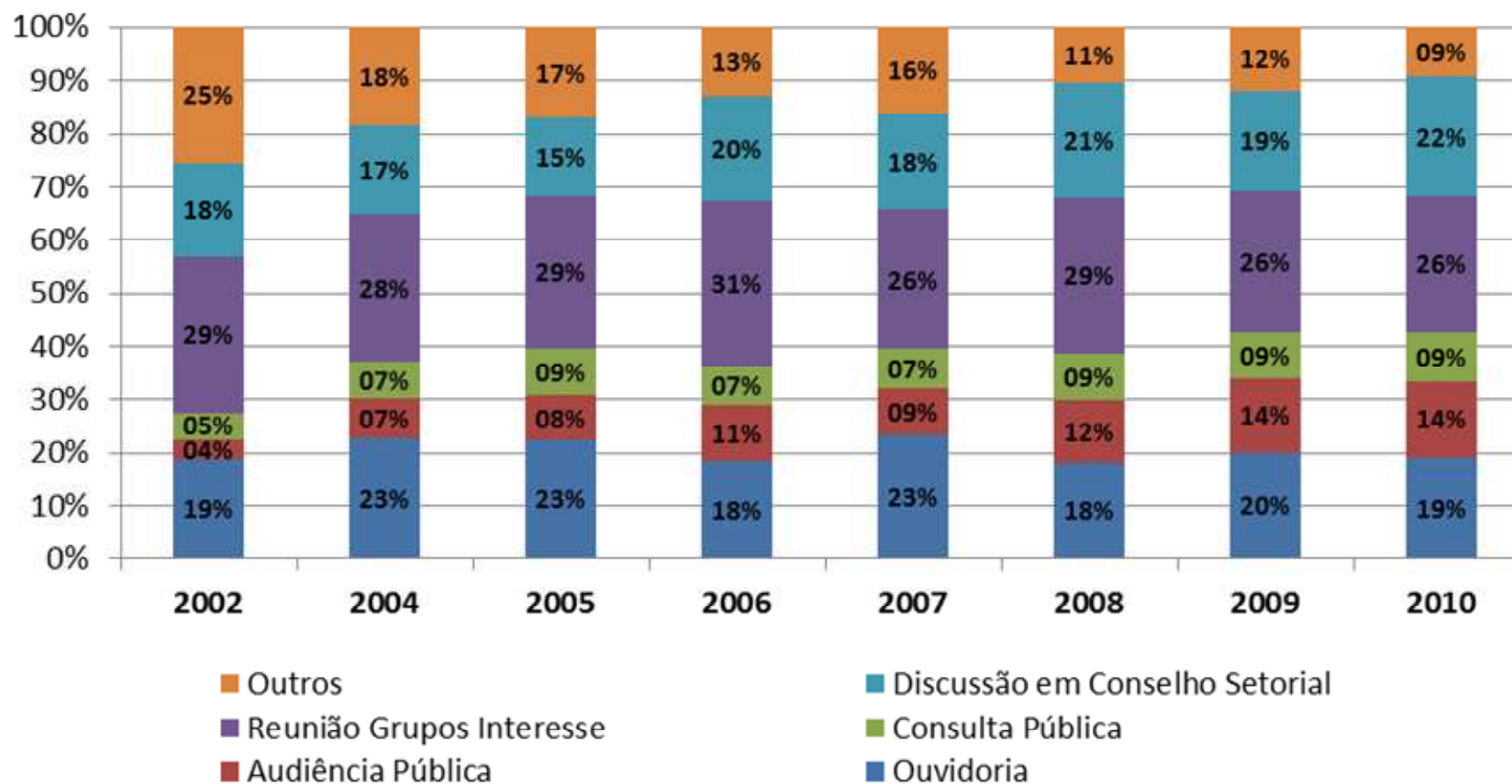
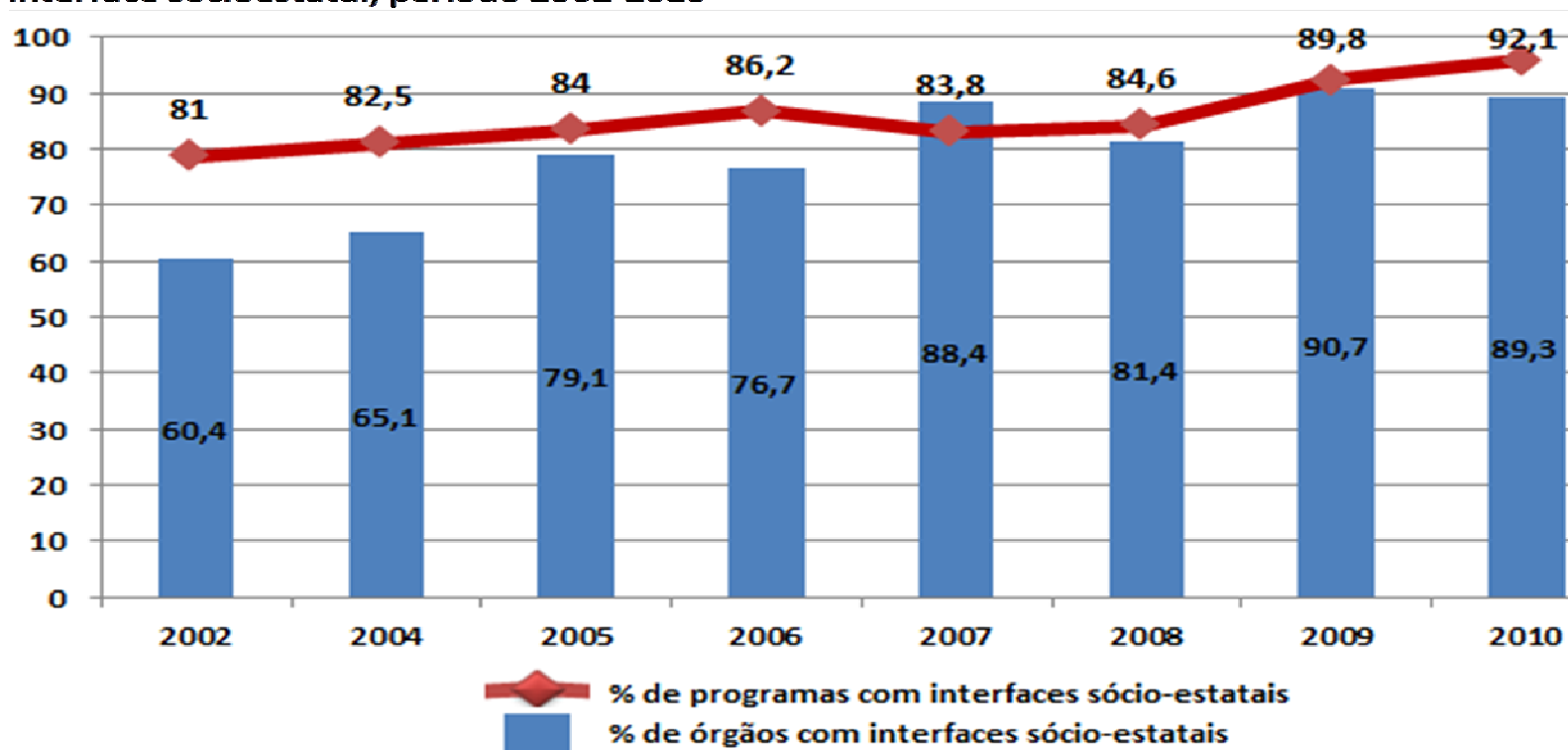


GRÁFICO 2 - Percentual de interfaces socioestatais por tipo e por ano



Percentual anual de programas e de órgãos com interface socioestatal, período 2002-2010



	2002	2010
Geral	80,7	92,1
Por Órgão		
Até 25%	11,5	0,0
De 25% a 50%	46,2	2,9
De 50% a 75%	30,8	21,7
Mais de 75%	11,5	75,4
Total	100	100

Desafios:

1) Apesar de ampla disseminação, questionamentos sobre efetividade...

- Participação social faz diferença?

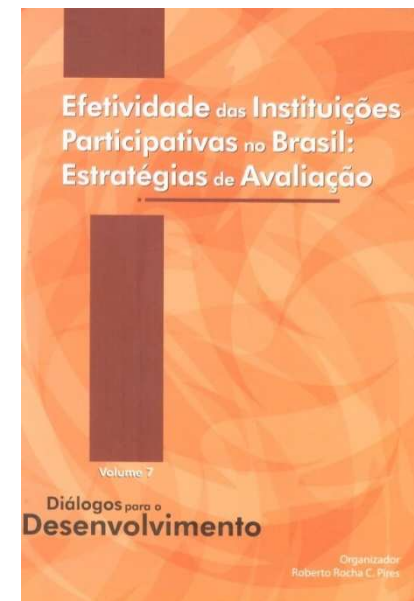
Se o sob que condições instituições participativas provocariam melhorias na atividades governamental, nas políticas públicas e na qualidade de vida e acesso a bens e serviços públicos por parte dos cidadãos;

- Avaliação de efetividade envolve 3 desafios:

- Especificação dos resultados esperados
- Capacidade de qualificar o processo participativo
- Estabelecer os nexos causais entre processo e resultados

Livro:

“Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação” (IPEA e PRODEP/UFMG, 2011)



Desafios:

2) Articulação e integração x dispersão, sobreposição, heterogeneidades...

- Acesso, representação, etc.
- Dispersão e especialização setorial;
- Especialização funcional;
- Heterogeneidades (entre áreas, entre interfaces, entre processos no tempo);
- Múltiplos propósitos;
- Sobreposições;
- Carências operacionais e administrativas...

=

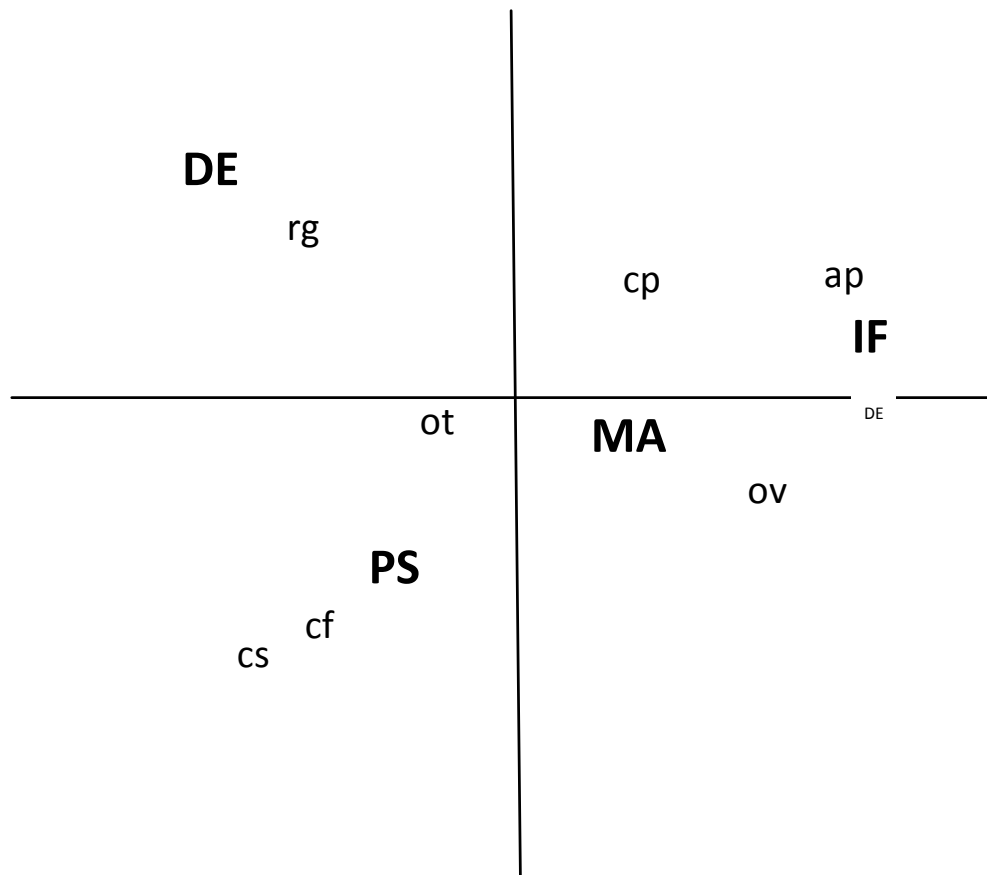
interconexões pouco exploradas

+

encaixe precário com ciclo de planejamento, gestão e controle das políticas federais

Dispersão e especialização setorial

GRÁFICO 3 - Plano espacial de associação: classes temáticas e interfaces socioestatais



Legenda:

Tipos de Interface Socioestatal:

cs- conselhos

cf – conferências

ap – audiências públicas

cp – consultas públicas

ov – ouvidorias

rg – reuniões grupos de interesse

ot – outros

Áreas de Políticas Públicas (classes temáticas):

PS – proteção e promoção social

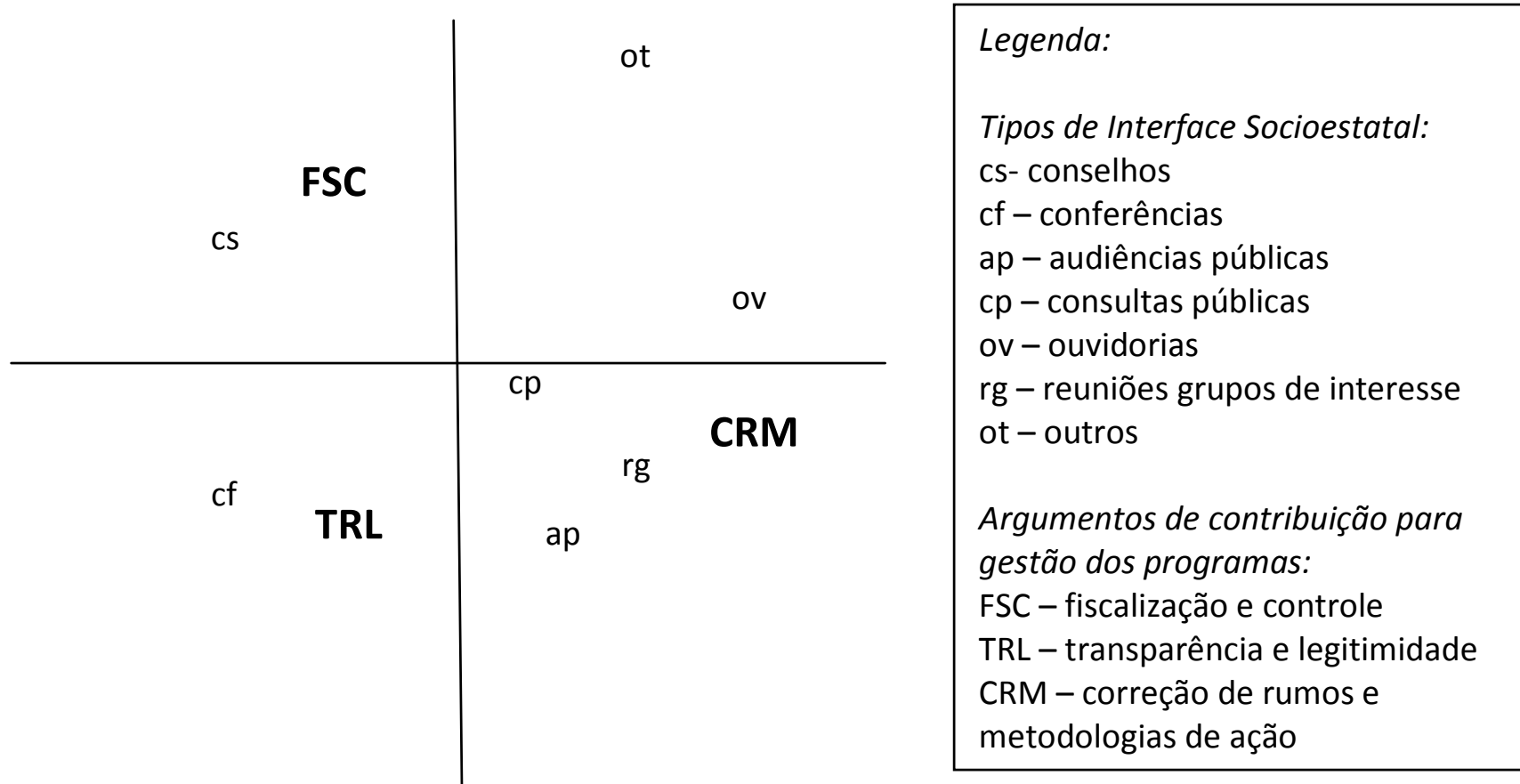
DE – desenvolvimento econômico

IF – infraestrutura

MA – meio ambiente e recursos naturais

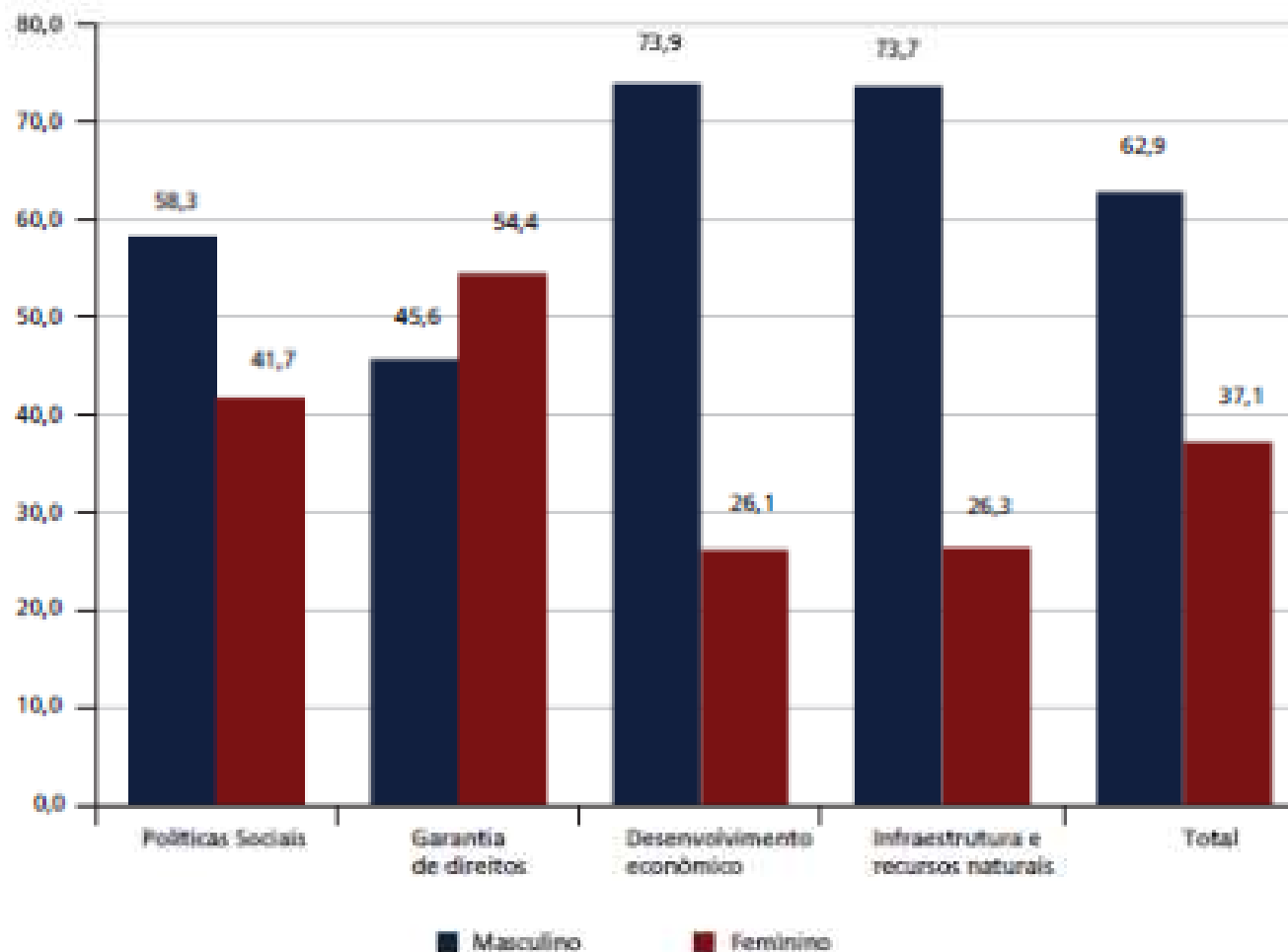
Especialização funcional

GRÁFICO 4 - Plano espacial de associação: interfaces e argumentos de contribuição



Heterogeneidades (entre áreas, entre interfaces, entre processos no tempo)

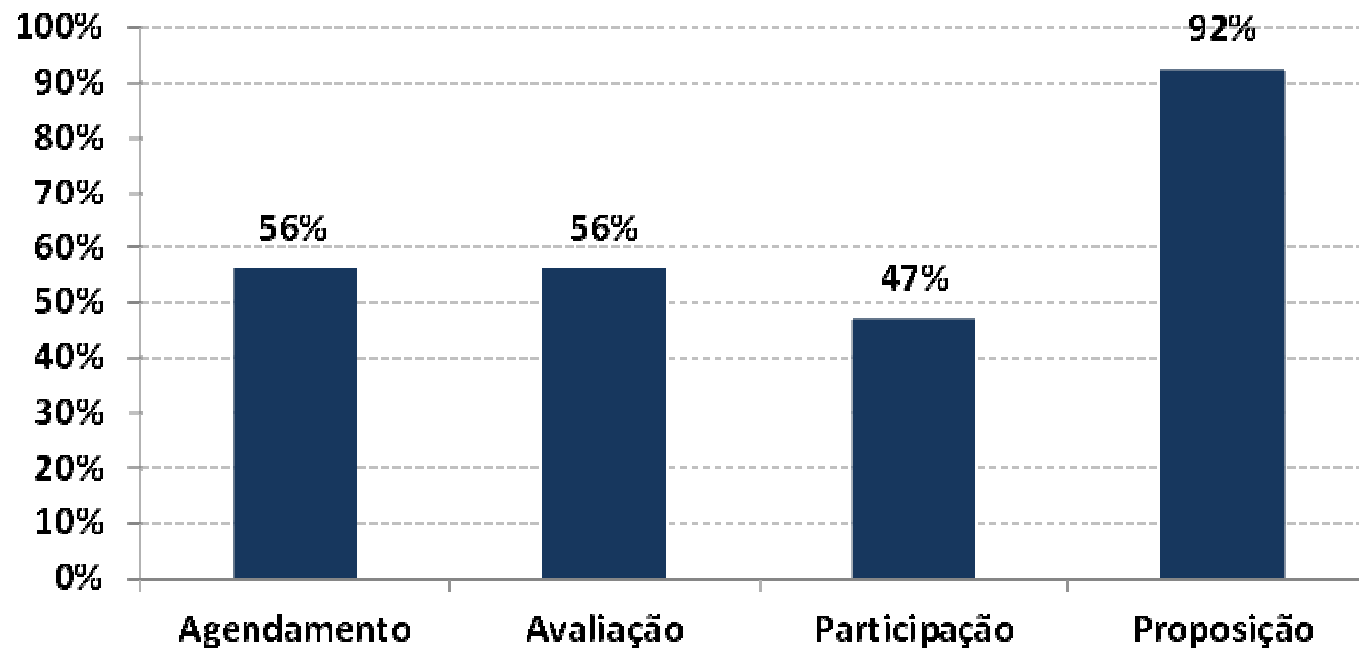
GRÁFICO 4
Distribuição dos conselheiros por sexo segundo a área temática do conselho
(Em %)



Fonte: dados da pesquisa.

Múltiplos propósitos...

Gráfico 5. Uso dos diferentes tipos de objetivo em conferências típicas



Fonte: dados da pesquisa.

Múltiplos propósitos...

Figura 1. Palavras-chave recorrentes nos temas centrais de conferências típicas



Fonte: dados da pesquisa.

Carências operacionais e administrativas...

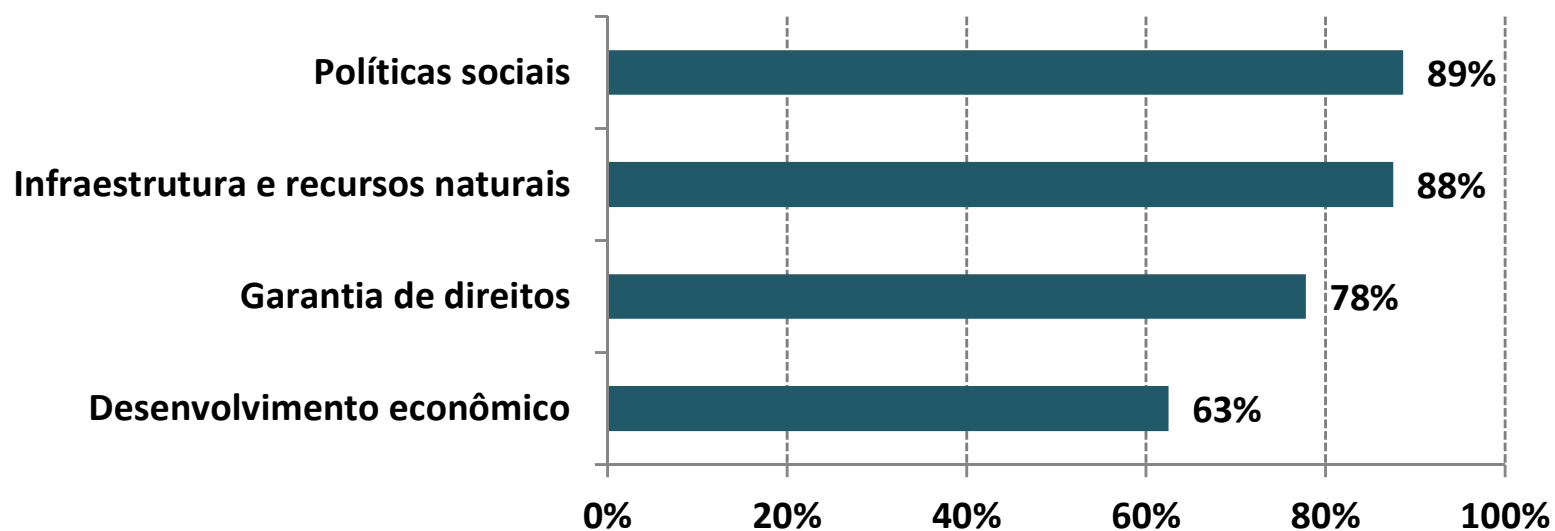
GRÁFICO 2

O que poderia ser feito para melhorar a atuação do conselho?
(Em %)



Fonte: dados da pesquisa.
Elaboração própria.

Gráfico 12. Conferências típicas com conselhos atuantes por área de política



Fonte: dados da pesquisa.

N = 69

Balanco parcial – desafios à gestão participativa:

(+)	...depende...	(-)
Disseminação	especialização	Heterogeneidade
Incidência nas políticas		Fragmentação
Pluralidade de formas		desconexão
...		...

Não há como pensar o aprofundamento da democratização da gestão pública sem uma maior articulação, coordenação ou integração entre:

- **as variadas interfaces (Cs, CfF, AP, CP, Ov, Rg, etc...);**
- **estas e os processos de planejamento, gestão e controle das políticas públicas...**
- As diferentes áreas do governo envolvidas (intra-gov.);
- Os diferentes níveis de governo (inter-gov.).

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

schapires@... x Participação em Foco - Pa x

www.ipea.gov.br/participacao/

PARTICIPAÇÃO EM FOCO

BRASIL

Busca

Buscar

PÁGINA PRINCIPAL

SOBRE

ESTUDOS E PESQUISAS

DADOS

NOTÍCIAS

CONTATO



MST protesta contra a postergação do julgamento do chamado Massacre de Felisburgo

- ▶ Ipea disponibiliza bases de dados para pesquisas sobre participação social
- ▶ Confira as 12 conferências nacionais com datas marcadas para 2013
- ▶ Ipea apresenta fatores críticos de conferências e conselhos em reunião no Planalto
- ▶ Acordo com estados busca participação social como método de governo
- ▶ Priorização de propostas é essencial para tornar conferências mais objetivas, sugerem pesquisadores

Publicações Recentes

ABERS, Rebecca N.; KECK, Margaret E. Mobilizing the State: The Erratic Partner in Brazil's Participatory Water Policy, 2009.

ABELSON, Julia. Assessing the Impacts of Public Participation: Concepts, Evidence and Policy Implications. Canadian Policy Research Networks, 2006.

AVRITZER, Leonardo. Civil society, participatory institutions, and representation: From authorization to the legitimacy of action, 2008.

KOGA, Natalia Massaco. Shifts in the relationship between the state and civil society in Brazil's recent democracy. University of Westminster, 2012.

Conselhos

Relatório final sobre perfil dos conselheiros está disponível

Ipea publica o relatório final referente ao projeto "Conselhos nacionais: perfil e atuação dos conselheiros".

Livro

Livro "Efetividade das

Conferências

Para ampliar o acesso ao tema das Conferências, estamos divulgando links com documentos importantes sobre o assunto. Confira

Audiências Públicas

Fatores Críticos das Audiências Públicas do Governo Federal

Estudo discute o aperfeiçoamento das APs como mecanismo de participação.

Obrigado!

Roberto Pires
DIEST/IPEA

roberto.pires@ipea.gov.br