

Escola Nacional de Administração Pública

Curso de Formação para o Cargo Analista de Planejamento e Orçamento (APO) 17ª edição - 2012

EIXO 1 – ESTADO, SOCIEDADE E DEMOCRACIA

Disciplina: D 1.2 – Democracia e Cidadania no Brasil (16h)

(Aula 3 - Reconfiguração das relações Estado e sociedade no Brasil: da mobilização e protesto à institucionalização)

Professor: Roberto Rocha Coelho Pires

11 e 12 de janeiro de 2012

Reconfiguração das relações Estado e sociedade no Brasil: da mobilização e protesto à institucionalização

Aula 3

Do Protesto a Participação

- Pré-abertura (1970-80): sociedade contra o Estado (protesto)
- Pós-abertura (1990): foco nas instituições políticas e forma de participação da sociedade civil (ativo-propositivo)
- Inflexão de cunho institucional (vs. movimentalista)
 - Igreja: crítica interna ao modelo das CEBs;
 - ONGs: passam à frente do movimento social (vs. assessoria) – ECO92-Rio + ABONG;
 - Academia: dos novos movimentos sociais à re-engenharia institucional;
 - Esquerda: partidos políticos, reforma do estado, etc...

Do Protesto a Participação

- Mudança no padrão de relação entre estado e sociedade (movimento tectônico) no anos 1990:
 - Da ação-direta (mobilização-protesto) – erosão do campo ético-político (redes movimentalistas);
 - “educação popular” e “direitos humanos”
 - Ao empenho ativo-propositivo junto ao aparato político-administrativo (novas alternativas lançadas pela Constituição)
 - “ecologia”, “diversidade cultural”, “terceiro setor”, “sociedade civil”, e “cidadania”
- ... Institucionalização...**

Do Protesto a Participação

A sociedade adentra o estado:

“Afinal, passara o tempo da atitude defensiva contra a ditadura militar e da mera reivindicação de itens específicos de sobrevivência. Chegara a hora de converter a energia sócio-política produzida no âmbito dos movimentos em ações propositivas que repensem o espírito refratário à institucionalidade e o corporativismo reivindicativo” (Doimo, 1995)

Instituições Participativas

- Constituição 1988: consagra o princípio da participação nas políticas públicas (além de iniciativa popular e referendo-plebiscito)
- instituições participativas = formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas (AVRITZER, 2009).
 - incluem processos como conselhos gestores de políticas públicas, conferências, experimentos de participação cidadã na definição do orçamento público, dentre outros, os quais, nos três níveis de governo, franqueiam a incorporação de uma dimensão até então ausente da democracia representativa, qual seja processos deliberativos que transcendem o decisionismo dos momentos eleitorais, propiciam oportunidades alternativas de incorporação dos interesses dos grupos organizados da sociedade no cotidiano da esfera política, fomentando, ao mesmo tempo, a organização política desses grupos e criando novas formas de mediação representativa entre Estado e sociedade .

Instituições Participativas

- Instituições participativas no Brasil têm hoje inegável importância na realidade dos governos (municipais, estadual e federal)
- integração de forma gradual e orgânica ao processo de concepção, execução e controle de políticas públicas, seja por meio da estruturação de sistemas nacionais de políticas públicas, seja com a vinculação de instituições participativas a instrumentos regulares e estáveis para financiar seu funcionamento, seja por meio do fortalecimento do controle público.

Panorama

- Dados:
 - Forte expansão no nível subnacional;
 - seguida recentemente pela expansão no nível federal

Tabela 6 - Disseminação de conselhos nos municípios brasileiros, por área de atuação^[1]

	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.

^[1] A Tabela foi construída a partir de dados da pesquisa MUNIC do IBGE a qual não coleta sistematicamente os mesmos dados nos diversos anos em que foi realizada. Por isso, temos a dificuldade de construir séries históricas minimamente completas sobre a implantação de conselhos nos municípios.

Crescimento do número médio de Conselhos Municipais

Gestão	Média Conselhos
1997-2000	10
2001-2004	14
2005-2008	19

Fonte: Prodep, 2009

Tabela 7 - Experiências de OP no Brasil

	Número total	% PT
1989-1992	13	92%
1993-1996	53	62%
1997-2000	120	43%
2000-2004	190	59%
2005-2008	201	65%

Fonte: AVRITZER; WAMPLER, 2008

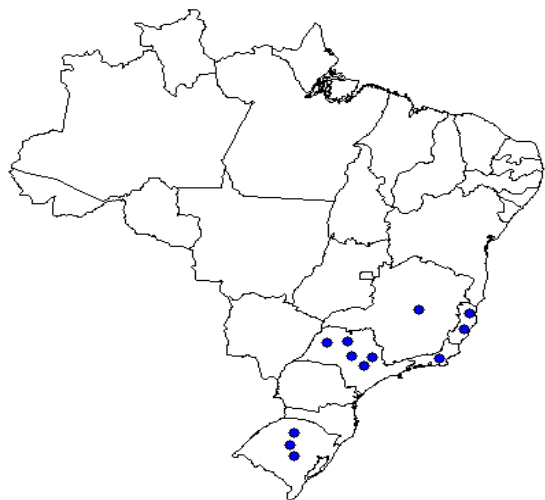
Tabela 8 - Distribuição Regional das Experiências de OP

	<i>1997-2000</i>	<i>2001-2004</i>	<i>2005-2008</i>
Norte	2,5%	5,5%	8,5%
Nordeste	14,2%	22,6%	22,4%
Sul	39,2%	22,6%	21,9%
Sudeste	41,7%	45,2%	41,3%
Centro-Oeste	2,5%	4%	6,0%

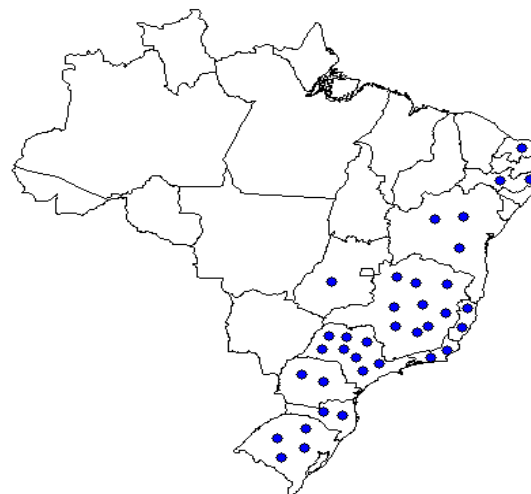
Fonte: AVRITZER; WAMPLER, 2008

Disseminação do OP por gestões municipais no Brasil

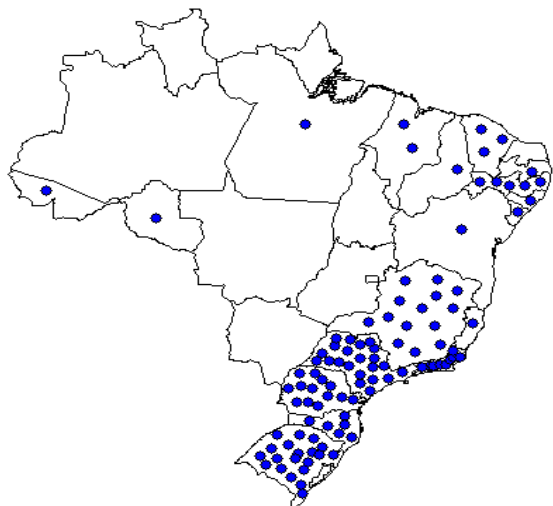
Gestão 1989 - 1992



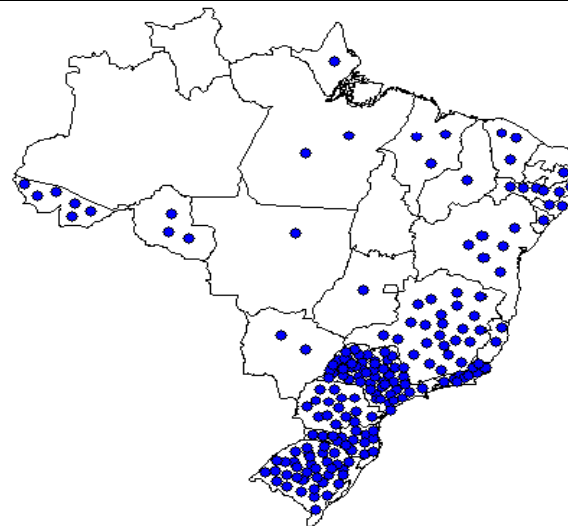
Gestão 1993 - 1996



Gestão 1997 - 2000



Gestão 2000 - 2004



Conferências Nacionais

- As conferências nacionais são instâncias que se estruturam com objetivo de debater temas relevantes da política pública e social e, a partir das discussões, extrair deliberações e proposições normativas que informem as instâncias decisórias – ministérios, secretarias de governo e os poderes legislativo – sobre preferências consensuadas entre os diversos setores integrantes da instância participativa.

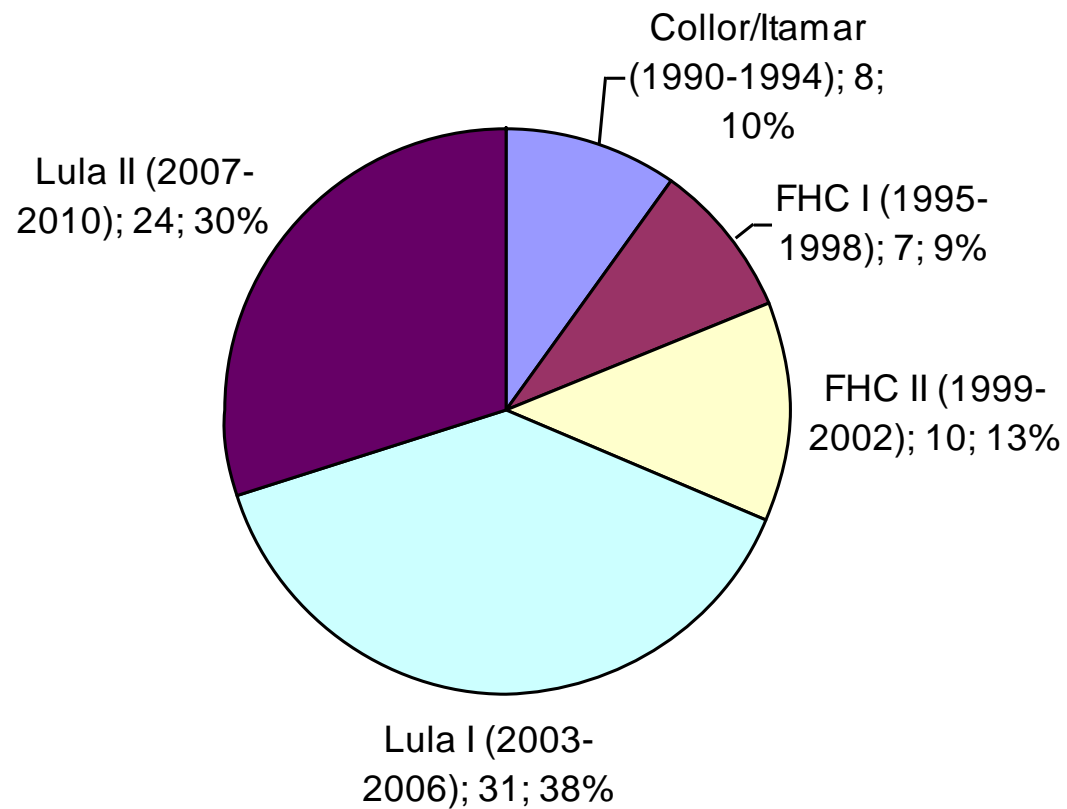
Quadro 1 – Conferências Nacionais: distribuição por grupos temáticos e anos de realização

Grupos Temáticos	Subtemas	Ano de realização	Total de Conferências
Saúde (9)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Saúde 2. Saúde bucal 3. Saúde do trabalhador 4. Saúde indígena 5. Saúde mental 6. Saúde ambiental 7. Ciência, tecnologia e inovação em saúde 8. Gestão do trabalho e da educação na saúde 9. Medicamentos e assistência farmacêutica 	<p>1992/1996/2000/ 2003/2008</p> <p>1993/2004</p> <p>1994/2005</p> <p>1993/2001/2005</p> <p>1992/2001</p> <p>2009</p> <p>1994/2004</p> <p>1994/2006</p> <p>2003</p>	20
Minorias (9)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Gays, Lésbicas, Bissexuais, Travestis e Transexuais 2. Povos indígenas 3. Políticas públicas para mulheres 4. Direitos da Criança e do Adolescente 5. Juventude 6. Promoção da Igualdade Racial 7. Comunidades brasileiras no exterior 8. Direitos da pessoa com deficiência 9. Direitos da pessoa idosa 	<p>2008</p> <p>2006</p> <p>2004/2007</p> <p>1997/1999/2002/ 2003/2005/2007/ 2009</p> <p>2008</p> <p>2005/2009</p> <p>2008/2009</p> <p>2006/2008</p> <p>2006/2009</p>	20

Meio ambiente (1)	1.Meio ambiente	2003/2005/2008	3
Estado, economia e desenvolvimento (7)	1.Economia solidária 2.Aqüicultura e pesca 3.Desenvolvimento rural sustentável e solidário 4.Segurança alimentar e nutricional 5.Cidades 6.Segurança pública 7.Comunicação	2006 2003/2006/2009 2008 1994/2004/2007 2003/2005/2007 2009 2009	13
Educação, cultura, assistência social e esporte (6)	1.Educação básica 2.Educação profissional e tecnológica 3.Educação escolar indígena 4.Cultura 5.Esporte 6.Assistência social	2008 2006 2009 2005 2004/2006 1995/1997/2001/ 2003/2005/2007/ 2009	13
Direitos humanos (1)	1.Direitos humanos	1996/1997/1998/ 1999/2000/2001/ 2002/2003/2004/ 2006/2008	11
TOTAL			80

Fonte: Adaptação própria a partir de Pogrebinschi & Santos (2010).

Gráfico 1 - Conferências Nacionais: distribuição por mandato presidencial, entre 1990-2010



Quadro 2 - Síntese dos elementos participativos de conferências nacionais selecionadas

Conferência	Unidades da federação	Periodicidade	Participantes	Formas de convocação	Formas de deliberação	Resolução /Relatório	Texto Base	Regi-mento
Conferência das Cidades	26 e DF	2 em 2 anos (2003; 2005; 2007)	I Conferência (2003): 2.066; II Conferência (2005): 2.230.	Ministério das Cidades/ Conselho	Consultivo	SIM	SIM	SIM
Conferência de Ciência, Tecnologia e Inovação	--	Indefinida, aprox. 5 em 5 anos (1985; 2001; 2005; 2010)	III Conferência (2005): 2.500 presencial + 12.000 internet	Ministério da Ciência e Tecnologia	Consultivo	NÃO*	NÃO*	NÃO
Conferência dos Arranjos Produtivos Locais (APLs)	--	Anual	I Conferência (2004): 1.000 II Conferência (2005): 450	Ministério de Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior	Propositivo	NÃO	NÃO	NÃO
Conferência da Assistência Social	26 e DF	2 em 2 anos (1995;1997;2001; 2003; 2005; 2007; 2009)	IV Conferência (2003):1.035 V Conferência (2005): 2.000	Lei nº 8.742 /Ministério /Conselho	Deliberativo	SIM	SIM	SIM

Fonte: Secretaria Nacional de Articulação Social / Secretaria-Geral da Presidência da República; Avritzer (2010b).

* Em 2005, iniciou-se um processo de preparação de texto-base e resoluções para as próximas conferências (2005 e 2010).

Conselhos Nacionais

- Os conselhos são também instâncias de participação que auxiliam os governos a planejar, formular e controlar a execução de políticas públicas.
 - a) conselhos centrais em sua respectiva área de política pública;
 - b) conselhos que envolvam participação significativa da sociedade civil, tanto numericamente quanto em seu processo de indicação e nomeação; e
 - c) conselhos que tenham sido criados por ato normativo de abrangência ampla, isto é, decreto presidencial ou lei promulgadas pelo Congresso.

Tabela 1 - Quantidade de Conselhos Nacionais Criados por Período, 1930-2010

Décadas	Qtde.
1930-1939	1
1940-1959	0
1960-1969	2
1970-1979	0
1980-1989	2
1990-1999	10
2000-2009	16
Total	31

Mandatos Presidenciais	Qtde.
até 1989	5
1990-1994	4
1995-1998	4
1999-2002	3
2003-2006	13
2007-2010	2
Total	31

Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República. Elaboração própria do banco de dados e tabulações.

Gráfico 2 - Conselhos Nacionais Instituídos: distribuição por mandato presidencial

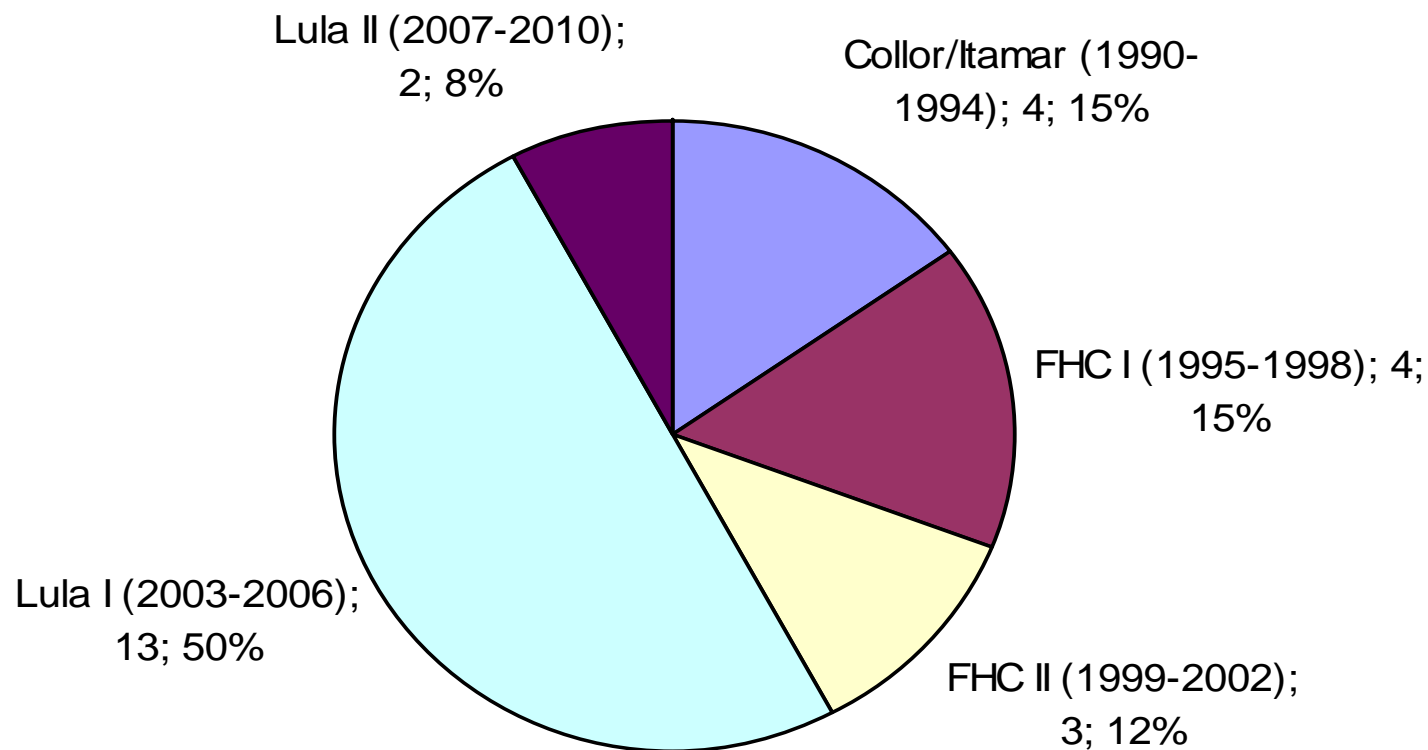


Tabela 2 - Tipos de Instrumento de Criação de Conselho e Períodos de Criação, 1930-2010

Instrumento de Criação	Qtde.	Período de criação					
		até 1989	1990-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2006	2007-2010
Lei	21	4	4	4	0	9	0
Decreto	10	1	0	0	3	4	2
Totais	31	5	4	4	3	13	2

Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República. Elaboração própria do banco de dados e tabulações.

Tabela 3 - Caráter dos Conselhos Criados e Períodos de Criação, 1930-2010

Caráter	Qtde.	Período de Criação					
		até 1989	1990-1994	1995-1998	1999-2002	2003-2006	2007-2010
Consultivo	13	2	0	1	1	9	0
Deliberativo	18	3	4	3	2	4	2
Total	31	5	4	4	3	13	2

Fonte: Secretaria-Geral da Presidência da República. Elaboração própria do banco de dados e tabulações.

Tabela 5 – Estatísticas descritivas sobre a composição dos conselhos nacionais

	N	Num. de membros	Média	Desvio padrão	Máx.	Mín.	1º Quartil	2º Quartil	3º Quartil
Todos conselhos	31	1.350	43,5	23,9	106	13	24	38	56,5
<i>Deliberativos</i>	18	752	41,7	24,2	106	15	24	34	51
<i>Consultivos</i>	13	598	46	24,1	102	13	27	44	57

Gráfico 3 - Proporção Média entre Governo e Sociedade Civil nos Conselhos Nacionais (n=1.350 conselheiros em 31 conselhos)

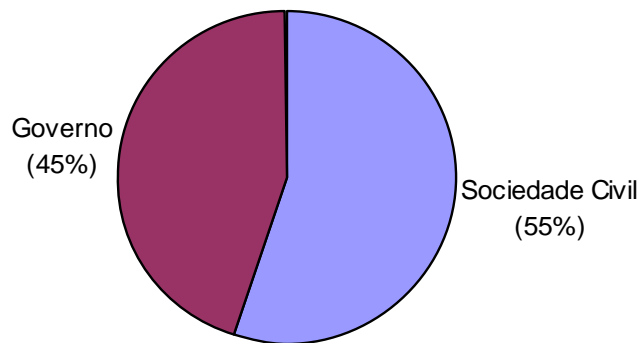


Gráfico 4 - Proporção Média entre Governo e Sociedade Civil nos Conselhos Nacionais com Caráter Deliberativo (n=752 conselheiros em 18 conselhos)

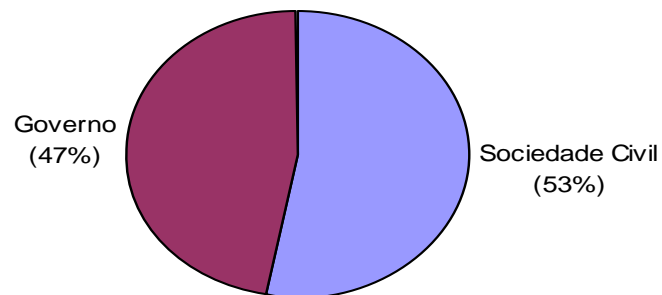
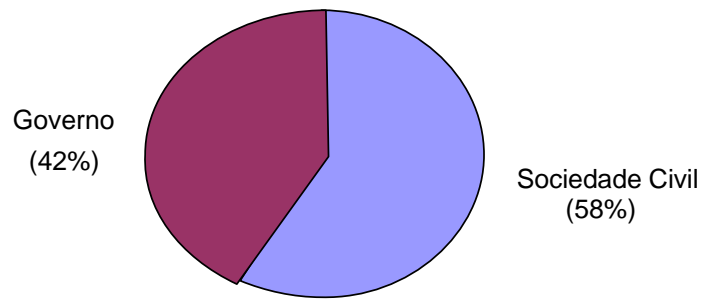


Gráfico 5 - Proporção Média entre Governo e Sociedade Civil nos Conselhos Nacionais com Caráter Consultivo (n=598 conselheiros em 13 conselhos)



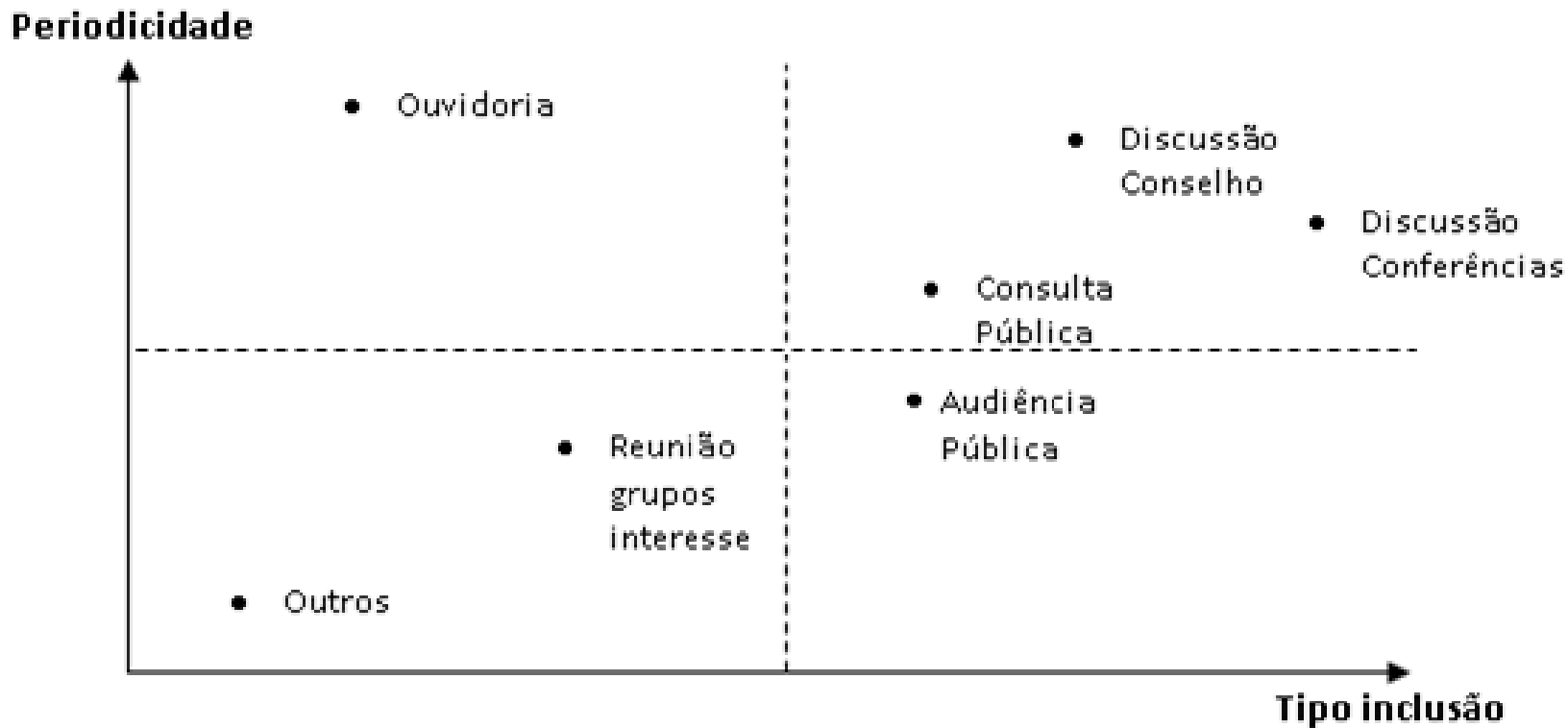
Mapeamento das “Interfaces Socioestatais” – 2002 a 2010

Objetivos: mapeamento analítico de tais formas de interlocução e contato entre Estado e sociedade nos programas desenvolvidos pelo governo federal

Fonte: Sigplan

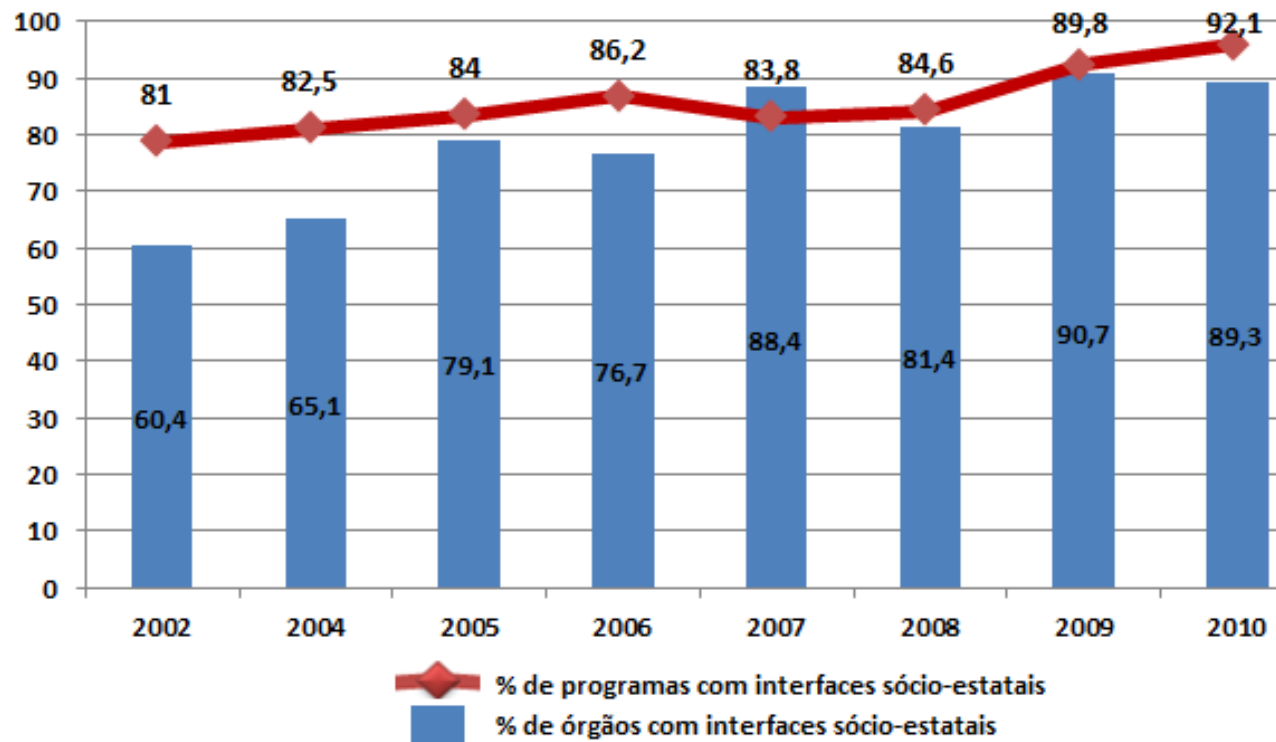
- i) evolução e disseminação nos programas e órgãos federais;
- ii) diversificação em tipos e formatos;
- iii) as associações entre tais tipos/formatos e áreas temáticas das políticas públicas ;
- iv) os significados e contribuições destas interfaces para a gestão dos programas.

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



Fonte: elaboração própria

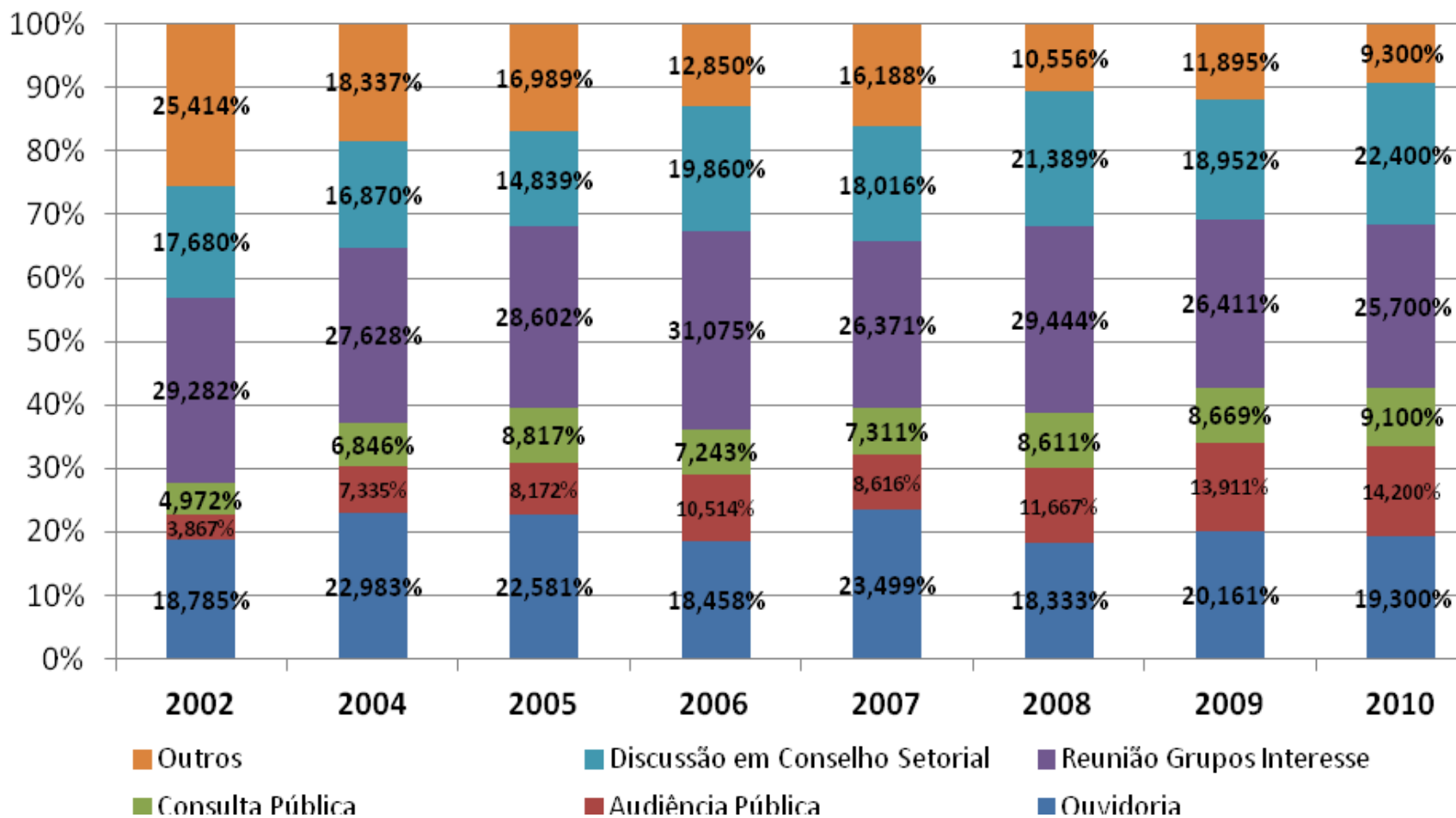
Percentual anual de programas e de órgãos com interface socioestatal, período 2002-2010



Percentual geral e por órgão de programas com interfaces socioestatais nos anos 2002 e 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

Percentual de interfaces socioestatais por tipo e por ano, período 2002 a 2010



	2002	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Geral****
Chi2(5)	32,5	20,78	18,87	21,73	17,7	18,9	12,4	11,2	13,8
Pr	0,0000***	0,0008***	0,0020***	0,0005***	0,0033***	0,0019***	0,0296**	0,0388**	0,0492**

* Sig a NC 90% \ ** Sig a NC 95% \ *** Sig a NC 99%

**** Aderência do valor total observado de chi2(6)

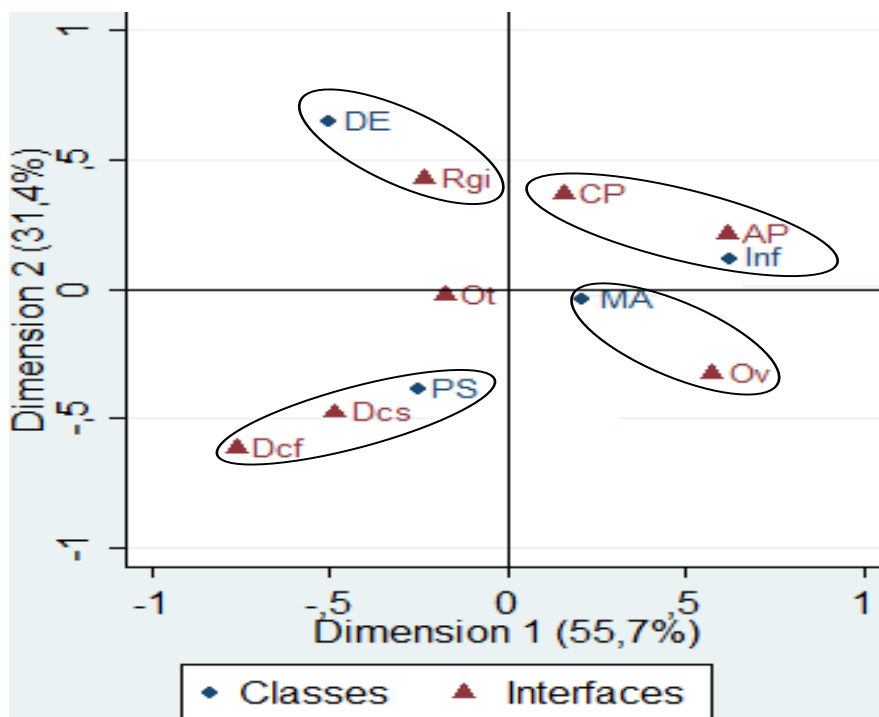
Percentual de classes temáticas por interface socioestatal, período 2002-2010

	Ouidora	Audiência Pública	Consulta Pública	Reunião Grupos Interesse	Discussão em Conselho Setorial	Discussão em Conferências	Outro
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%

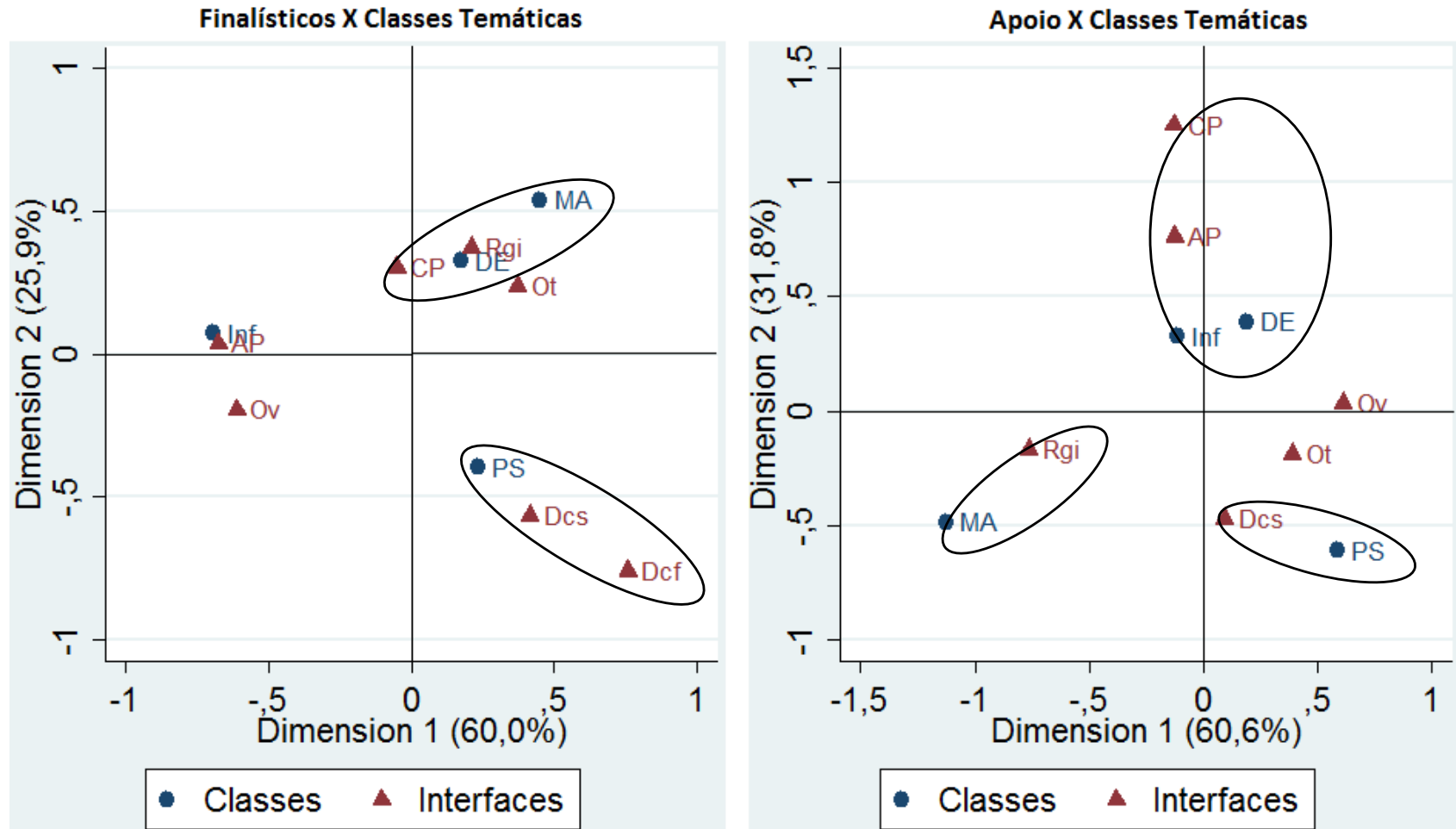
Chi2(18) 148,81***

* Sig a NC 90% \ ** Sig a NC 95% \ *** Sig a NC 99%

Plano espacial de associação entre classes temáticas e interfaces socioestatais



Plano espacial de associação entre classes temáticas e Interfaces socioestatais, por caráter dos programas



Percentual ponderado de incidência de canais de interface por grupo temático

	Proteção social	Meio ambiente	Desenvolvimento econômico	Infraestrutura
Transparência / legitimidade / garantia de regras mais claras	42%	38%	32%	27%
Correção de rumos e metodologias dos programas	22%	29%	43%	45%
Fiscalização e controle	36%	33%	25%	28%
Total	100%	100%	100%	100%

Plano espacial de associação interfaces socioestataise característica dos programas

