

Pires, Roberto; Vaz, Alexander

Working Paper

Participação social como método de governo? Um mapeamento das "interfaces socioestatais" nos programas federais

Texto para Discussão, No. 1707

Provided in Cooperation with:

Institute of Applied Economic Research (ipea), Brasília

Suggested Citation: Pires, Roberto; Vaz, Alexander (2012) : Participação social como método de governo? Um mapeamento das "interfaces socioestatais" nos programas federais, Texto para Discussão, No. 1707, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), Brasília

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/91426>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

1707

TEXTO PARA DISCUSSÃO

PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO MÉTODO DE GOVERNO? UM MAPEAMENTO DAS "INTERFACES SOCIOESTATAIS" NOS PROGRAMAS FEDERAIS

**Roberto Pires
Alexander Vaz**

PARTICIPAÇÃO SOCIAL COMO MÉTODO DE GOVERNO? UM MAPEAMENTO DAS “INTERFACES SOCIOESTATAIS” NOS PROGRAMAS FEDERAIS*

Roberto Pires**
Alexander Vaz***

* Cumpre registrar os devidos agradecimentos à equipe da Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos (SPI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) pelo apoio à pesquisa e no acesso aos dados, no auxílio à interpretação destes e pelos comentários e críticas oferecidos para o aprimoramento do texto. Além disso, agradecemos também à equipe da Secretaria Nacional de Articulação Social (SNAS), da Secretaria-Geral da Presidência da República, e aos pesquisadores e bolsistas da Diretoria de Estudos do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea pela leitura crítica e sugestões de revisão das análises e do texto.

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

*** Bolsista do Programa Nacional de Pesquisa do Desenvolvimento (PNPD) do Ipea.

Governo Federal

**Secretaria de Assuntos Estratégicos da
Presidência da República**

Ministro Wellington Moreira Franco

ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

Fundação pública vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiro – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidente

Marcio Pochmann

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Geová Parente Farias

Diretor de Estudos e Relações Econômicas e Políticas Internacionais, Substituto

Marcos Antonio Macedo Cintra

Diretor de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Alexandre de Ávila Gomide

Diretora de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Vanessa Petrelli Corrêa

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Francisco de Assis Costa

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Carlos Eduardo Fernandez da Silveira

Diretor de Estudos e Políticas Sociais

Jorge Abrahão de Castro

Chefe de Gabinete

Fabio de Sá e Silva

Assessor-chefe de Imprensa e Comunicação

Daniel Castro

Texto para Discussão

Publicação cujo objetivo é divulgar resultados de estudos direta ou indiretamente desenvolvidos pelo Ipea, os quais, por sua relevância, levam informações para profissionais especializados e estabelecem um espaço para sugestões.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade do(s) autor(es), não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

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

Ouvidoria: <http://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

ISSN 1415-4765

JEL: Z18

SUMÁRIO

SINOPSE

ABSTRACT

1 INTRODUÇÃO	7
2 ESTADO, SOCIEDADE E SUAS INTERLOCUÇÕES NO BRASIL DEMOCRÁTICO.....	9
3 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS: MAPEANDO AS INTERFACES SOCIOESTATAIS...	17
4 UMA PERSPECTIVA LONGITUDINAL DAS INTERFACES SOCIOESTATAIS	19
5 UMA PERSPECTIVA INFERENCIAL DAS INTERFACES SOCIOESTATAIS.....	31
6 INCIDÊNCIA DE INTERFACES SOCIOESTATAIS SEGUNDO A PERCEPÇÃO DOS GESTORES.....	43
7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	50
REFERÊNCIAS	52
ANEXOS	55

SINOPSE

Nas últimas décadas, fez-se 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. O objetivo deste artigo é realizar um mapeamento analítico de tais formas de interlocução e contato entre Estado e sociedade nos programas desenvolvidos pelo governo federal. Para tal recupera-se a noção de “interfaces socioestatais” como base analítica capaz de acomodar um amplo espectro de interações Estado-sociedade, que vão desde a participação social em fóruns coletivos e deliberativos, como os conselhos e conferências nacionais, às formas mais restritas e individualizadas de contato, como ouvidorias, serviços de atendimento ao cidadão etc. A partir da sistematização e análise de dados oriundos do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (Sigplan) foi possível levantar informações sobre as interfaces existentes em todos os programas do governo federal de 2002 a 2010. Com base nestas informações, o presente artigo apresenta análises descritivas longitudinais e inferenciais para a construção de um mapeamento das interfaces socioestatais, levando em consideração *i*) sua evolução e disseminação nos programas e órgãos federais; *ii*) sua diversificação em tipos e formatos; *iii*) as associações entre tais tipos/formatos e áreas temáticas das políticas públicas e, por fim; e *iv*) os significados e contribuições destas interfaces para a gestão dos programas. Conclui-se que, nos últimos anos, emergiu no Brasil algo como uma “ecologia” complexa das relações Estado-sociedade, na qual distintas formas de interação tendem a cumprir papéis diferenciados na gestão e a se associar a ambientes e áreas específicas de políticas públicas.

ABSTRACTⁱ

The last decades witnessed the wide dissemination of forms of interaction and collaboration between governments, citizens, civil society and private sector actors in the design, implementation and monitoring of public policies in Brazil. This paper is an attempt to analytically map the evolution and characteristics of such forms of interaction between state and society in the programs carried out by the federal government. In order to be able to deal with a wide variety of forms of state-society interaction, which includes citizen participation in deliberative forums as well as more

i. The versions in English of the abstracts of this series have not been edited by Ipea's editorial department.
As versões em língua inglesa das sinopses (*abstracts*) desta coleção não são objeto de revisão pelo Editorial do Ipea.

individualized forms of interaction such as ombudsman and call centers, we mobilize the concept of “state-society interfaces”. The analyses are based on an original dataset – the Managerial and Planning Information System (SIGPLAN) maintained by the Ministry of Planning – which allowed for the investigation of state-society interface in all programs developed by the federal government from 2002 to 2010. We ran both descriptive longitudinal as well as inferential analyses in order to survey: i) the evolution and dissemination of state-society interfaces in federal programs and bureaucracies; ii) the diversity of types and formats of these interfaces; iii) the associations between types/formats of interfaces and areas of public policy; and iv) the meanings and actual contributions of these interfaces to the federal programs attributed by their own managers. The findings suggest the emergence, in the last decade, of a complex “ecology” of state-society relations in Brazil. According to which distinct forms of state-society interaction tend to perform different roles in program management and to be associated to specific areas of public policy and their varied institutional environments.

1 INTRODUÇÃO

O objetivo deste artigo é realizar um mapeamento analítico dos tipos e formatos de “interfaces” estabelecidas entre Estado e sociedade nos programas desenvolvidos pelo governo federal. Nas últimas décadas, fez-se 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. O atual governo brasileiro tem sustentado uma proposta de “participação social como método de gestão”, coroando e acelerando ainda mais um processo iniciado décadas atrás de institucionalização e desenvolvimento de instâncias como Conselhos Gestores de Políticas Públicas e Conferências Temáticas. Mais recentemente, diversos outros fóruns públicos e canais de interlocução Estado-sociedade, como audiências e consultas públicas, mesas de negociação e ouvidorias, entre outros, têm sido criados e, principalmente, fortalecidos, no âmbito do planejamento e execução de programas federais.

Supostamente, estes fóruns e canais de interlocução teriam o potencial de promover maior inclusão, bem como maior racionalização de recursos, em face da adoção de métodos de consulta àqueles próprios indivíduos, grupos e entidades impactados por decisões eventualmente tomadas (ISUNZA; HEVIA, 2006). O adensamento das redes e canais entre Estado e sociedade tenderia a carregar em seu bojo o pressuposto sugerido de que a um maior número de canais de interlocução poderia corresponder certo aumento nos graus de “responsividade” e *accountability* dos processos de tomada de decisão dos programas desenvolvidos e, por consequência, incremento de suas respectivas eficiência e eficácia.

Todavia, em face da diversidade de áreas temáticas e formas de atuação governamental, por um lado, e da variedade de formas de interação Estado-sociedade, por outro, cabe indagar sobre as possíveis relações entre estes fenômenos (*tipo de política x tipo de interface*) e os significados e implicações dessas aproximações entre atores e ações governamentais, cidadãos e grupos sociais. Existem formas de interlocução que sejam mais comuns e mais frequentemente praticadas em certas áreas/tipos de políticas? Quais os papéis/contribuições desempenhadas pelas distintas formas de interação? Será que um mesmo tipo de canal de interlocução promoveria os mesmos efeitos de desempenho em programas diferentes? Ou será que o sentido e a intensidade desses efeitos variariam conforme o desenho do programa? Por quê?

Este trabalho corresponde a uma primeira aproximação a esta agenda de pesquisa, afigurando-se oportuna a consecução de dois objetivos específicos. Primeiro, a estruturação de instrumental teórico-analítico que ofereça suporte efetivo à concretização do modelo almejado. Recupera-se, nessa linha, o conceito de interface socioestatal em substituição ao conceito de “participação social”, entendendo o primeiro como base analítica provedora de maior capacidade, em termos de alcance e precisão, na compreensão e explicação tanto da complexidade quanto da variabilidade dos canais de interlocução existentes atualmente entre Estado e sociedade no país. Em segundo lugar, importa saber o atual estágio do conjunto de programas federais na seara, suscitando uma visão geral e retrospectiva dos tipos de interlocução que têm sido empregados nos últimos anos, sua frequência e distribuição por tipos de programas e atividades governamentais, além das contribuições percebidas a partir de sua operação.

Metodologicamente, adota-se neste trabalho estratégia diferenciada dos estudos até então realizados sobre a temática das relações Estado-sociedade. Tradicionalmente, as análises e avaliações da democratização das políticas públicas via abertura de canais de interação entre Estado e sociedade se organizam tendo como ponto de partida a seleção de mecanismos específicos (como conselhos, conferências, audiências, ouvidorias etc.), procedendo, então, à discussão de sua existência, funcionamento, incidência e efetividade sobre a política pública. Diferentemente, o presente mapeamento toma como ponto de partida e por objeto principal de estudo os programas federais que compõem os Planos Plurianuais (PPA) 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 panorâmica e abrangente da incorporação destes últimos nas ações do governo federal brasileiro.

O texto segue organizado da seguinte forma. Em primeiro lugar, realiza-se breve discussão da transformação pela qual vem passando o Estado brasileiro no tocante aos processos públicos decisórios e às relações com a sociedade desde a redemocratização. Esse mapeamento é importante porque demonstra o aumento e a diversificação dos canais de interlocução entre Estado e sociedade nos últimos anos, constituindo-se base da diretriz geral da administração pública atual de adotar essa interlocução como método de governo. Em seguida, trabalha-se o propositivo de se utilizar o conceito de “interface”, em substituição ao conceito de participação social, como arcabouço de maior alcance e capacidade de explicação e compreensão dessa diversidade.

Logo após, na segunda parte, realiza-se breve discussão metodológica do trabalho, tomando por base as principais características e benefícios do Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento (SIGPLAN) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG), fonte de dados principal adotada nesta pesquisa. Na terceira parte, empreende-se análise descritiva longitudinal dos dados coletados do referido sistema, tentando mapear a intensidade e os tipos de interfaces presentes nos programas e órgãos do governo federal para o período de 2002 a 2010. A quarta parte tem caráter inferencial e tenta estabelecer associação entre tipos de interfaces por temática e caráter dos programas desenvolvidos. A quinta parte faz uma primeira aproximação à questão das contribuições e influências das interfaces, com uma classificação em função das narrativas dos próprios gestores dos programas. As considerações finais estão na sexta e última parte.

2 ESTADO, SOCIEDADE E SUAS INTERLOCUÇÕES NO BRASIL DEMOCRÁTICO

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. Processo que, 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, por último, a busca por legitimidade nas decisões tomadas.

Se tomarmos por base o caso do Brasil, não é difícil perceber que, de fato, esse é um padrão analítico consistente. A Constituição de 1988 é resultado de um complexo sistema de relacionamento entre grupos sociais diversos que, especialmente no final dos anos 1970, lutaram pela volta dos preceitos democráticos ao país, como o caso dos grupos de esquerda e sua luta pela abertura política, ou, ainda, movimentos sociais que lutavam pela expansão dos serviços públicos e maior inclusão da população, como o caso do movimento sanitarista na área da saúde (JACOBI, 1989), movimentos que debatem o custo de vida, movimentos por moradias (DOIMO, 1995), entre outros. Além disso, ao longo dos anos o país tem experimentado a transformação da concepção

de governança interna numa ótica de maior racionalização dos gastos públicos e preocupação com o desempenho das ações governamentais, especialmente em função do aumento da responsabilização dos gestores por “más administrações”.

A conjunção destes fatores tem gerado resultados concretos na administração pública, sendo particularmente notável o incremento tanto do número, quanto dos tipos de canais de interação entre Estado e sociedade desde o período de redemocratização. A existência atualmente, por exemplo, de conselhos gestores da área da saúde em praticamente todos os municípios brasileiros é um dos fatores ilustrativos de que, na verdade, não é banal discutir os supracitados canais no Brasil democrático (PIRES; VAZ, 2010). Dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apontam que mais de 90% das cidades do país já possuem os conselhos cuja existência é condição para o repasse de verbas do governo federal em relação às áreas temáticas específicas sobre as quais versam, quais sejam, a da saúde, a da assistência social e a de direitos da criança e do adolescente (TATAGIBA, 2004; COELHO, 2004; GOHN, 2001). Além disso, segundo Cunha (2004), somando-se todos os conselhos atualmente existentes, é possível estimar que haja 1,5 milhão de pessoas atuando nestes espaços, número que, como já apontado por Avritzer (2008), supera, por exemplo, a quantidade atual de vereadores.

A despeito da relativa predominância assumida pelos conselhos gestores de políticas como objeto de estudo na literatura especializada na participação social no país (VAZ, 2009, 2011), não é possível deixar de notar fenômeno concorrente, empreendido especialmente nos últimos anos, relativo ao fortalecimento e incentivo à composição de canais de interlocução social embasados em outros tipos de desenhos e contando com públicos-alvo diferenciados. De fato, se olharmos para além dos instrumentos clássicos de interlocução direta entre Estado e sociedade previstos constitucionalmente na Carta de 1988¹ (BENEVIDES, 1991), não é difícil notar, pelo menos através de uma observação da estrutura governamental da última década, a existência de dados canais de interação entre ambas as dimensões particularmente interessantes do ponto

1. Canais que propiciam a participação direta dos cidadãos nos processos de tomada de decisão política foram previstos como cláusulas de grande relevância na Constituição Nacional (BENEVIDES, 1991). Cláusulas que se consubstanciaram nos instrumentos previstos da *Iniciativa Popular de Lei* e nas consultas populares acerca de temáticas específicas em discussão no Parlamento – o caso do *Plebiscito* e do *Referendo*. Em seu artigo 14, Incisos I, II e III, na parte de direitos políticos, a Constituição de 1988 determina que “a soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos e nos termos da lei, mediante plebiscito; referendo; iniciativa popular”.

de vista da diversificação de formatos e desenhos pelos quais se apresentam. A lista é ampla, sendo possível citar pelo menos oito tipos específicos desses canais: os já citados conselhos gestores de políticas, as conferências temáticas, os PPAs participativos, as ouvidorias, as audiências públicas, as consultas públicas, as reuniões com grupos de interesse e, por fim, os canais como sítios de internet, as ações pontuais de divulgação de ações governamentais etc. Uma breve descrição de cada um desses canais é realizada no que segue, a fim de demonstrar a diversidade de desenhos e *modus operandi* assumidos por cada qual.

- Conselhos Gestores de Políticas

São instituições constitucionalmente previstas no Brasil democrático cujos desenhos e objetivos possibilitam a participação dos cidadãos nos processos decisórios estatais referentes ao planejamento e implementação de políticas públicas específicas (GOHN, 2004; AVRITZER, 2002, 2006; FARIA, 2006; 2007; TATAGIBA, 2002; DAGNINO, 2002). A Constituição de 1988 prevê a estruturação destas instituições nos três níveis de governo, com *formato híbrido*, sendo, em geral, compostas de forma *paritária* por membros do governo e membros da *sociedade civil*, para a discussão de várias questões no tocante a estas políticas – que variam desde a temática da saúde, passando pelas de assistência social, criança e adolescente, até a de patrimônio público e cultural, por exemplo (WAMPLER; AVRITZER, 2004; TATAGIBA, 2004; GOHN, 2001).

- Conferências Temáticas

São eventos que ocorrem com periodicidade específica (geralmente bianual) nos quais as principais questões e direcionamentos normativos de áreas temáticas em políticas públicas são determinadas. As conferências ocorrem geralmente nos três níveis de governo, municipal, estadual e nacional, sendo que, a cada nível, problemáticas correlatas são discutidas e, conforme o avançar das negociações, levadas ao próximo nível. A participação é aberta ao público, ainda que, nos níveis estadual e nacional, apenas delegados escolhidos no âmbito das conferências do nível anterior tenham poder de voto.

- Reuniões com grupos de interesse

São canais pelos quais grupos específicos da sociedade, como empresários e sindicalistas, entre outros, negociam diretamente com o governo determinadas questões que mais lhes interessam. Apenas como ilustração, é possível citar o surgimento, no governo Lula, das chamadas “mesas de negociação”, ou mesas de diálogo. Essa nova interface estabelecida entre os âmbitos do Estado e da sociedade constitui, via de regra, iniciativa do próprio governo em resposta à representação e/ou demandas de entidades ou movimentos sociais com fins de solucionar eventuais e/ou potenciais conflitos, ou, ainda, no sentido de “(...) estabelecer as bases para criação ou reorientação de políticas ou ações específicas do Estado, ou de ação conjunta e articulada do Estado com as demais entidades demandantes.” (LAMBERTUCCI, 2010, p.11). Esse tipo de experiência tem caráter de ineditismo no país e três tipos de mesas ocorreram no governo Lula, variando tanto em termos de temática quanto em termos de desenho e/ou dinâmica: a Mesa Nacional de Negociação Permanente com os Servidores Públicos, instituída em 2003; a Mesa de Negociação do Salário Mínimo, instituída em 2005; e a Mesa de Diálogo para Aperfeiçoar as Condições de Trabalho na Cana-de-Açúcar, instituída em 2008.

- PPAs Participativos

O PPA é um relevante instrumento de planejamento público, parte do processo orçamentário previsto na Constituição de 1988 – conjuntamente a outros dois elementos, sendo a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Elaborado de quatro em quatro anos (ao contrário dos outros dois instrumentos, que são elaborados anualmente), perfaz e define toda a perspectiva de desenho e planejamento público em termos de desenvolvimento de programas e políticas. No ano de 2003, o PPA estabeleceu pela primeira vez um ciclo de debates para estabelecer seus principais aspectos definidores e seus resultados. A sociedade civil, representada por diversas organizações não governamentais (ONGs) e um conjunto de entidades de áreas temáticas diversificadas, têm sido convidadas a participar das definições dos objetivos, concepções e metas dos programas no âmbito dos ciclos do PPA 2004-2007, PPA 2008-2011 e o PPA 2011-2014, incluindo aí, também, uma experiência importante de

descentralização dos ciclos de debate e discussão e sua realização no âmbito dos próprios estados da federação.

- Ouvidorias

São instâncias dos órgãos governamentais que, através da disponibilização de um meio específico para contato, geralmente via telefone ou e-mail, internet, recebem reclamações, denúncias e/ou demandas gerais dos cidadãos. Essas últimas são analisadas e internamente trabalhadas pelos setores responsáveis, de modo que os objetivos delineados sejam efetivamente atendidos (CARDOSO, 2010; LYRA; PINTO, 2009).

- Audiências públicas e consultas públicas

Audiências públicas são encontros públicos presenciais, promovidos pelo governo em torno de temáticas específicas, com o objetivo de discutir aspectos concernentes a uma determinada política, sendo aberta a participação dos indivíduos e grupos interessados. É muito comum, por exemplo, a realização de audiências públicas na área ambiental, quando, em geral, o governo está obrigado a analisar os impactos não apenas ambientais, mas também sociais, de determinados projetos e, por isso, resolve consultar a sociedade acerca de suas principais opiniões e demandas para o caso específico. As consultas públicas são instrumentos bastante semelhantes às audiências públicas, principalmente no que tange à compreensão das principais demandas e reclamos da sociedade em questões bastante específicas. No entanto, a principal diferença da consulta pública é que sua estruturação não se dá presencialmente, mas através de ferramentas de votação e colaboração a distância, como internet e telefone. *Grosso modo*, é possível observar sua utilização relativamente frequente por parte de agências reguladoras e também na área da saúde.

- Outros formatos específicos

Além de todos os formatos levantados acima, é possível observar a existência de canais diversos pelos quais o governo não apenas pode *publicizar* suas ações, mas, também, os cidadãos podem eventualmente expressar suas demandas,

reclamos e opiniões. Este é o caso, por exemplo, dos sítios de internet, os quais, acompanhando a disseminação recente das tecnologias de informação, têm crescido significativamente nos últimos anos. Outro formato possível se refere aos comitês gestores de programas do governo, que são aqueles grupos administrativos de caráter temporário, criados especialmente para gerir determinado projeto, sendo capazes de manter um certo grau de contato com os cidadãos. Por último, podemos citar, por exemplo, os telefones que são disponibilizados para os cidadãos para contato com gestores e/ou administradores de programas específicos (serviços de atendimento ao usuário).

Pelo que se observa através dos diversos tipos de canais levantados, não é possível deixar de levar em consideração que, na verdade, a relação entre Estado e sociedade é permeada por uma variada rede de canais diversificados que parecem se diferenciar, principalmente, em termos de desenho e público-alvo de interesse. Para o Brasil pós-redemocratização, esse processo tem sido acentuado especialmente na última década, particularmente se considerarmos o incremento tanto dos canais de interlocução amplos, como conselhos gestores e orçamentos participativos, quanto pela própria existência, por exemplo, de experiências como as “mesas de negociação” iniciadas no primeiro governo Lula.

Mais recentemente, esse fenômeno tem se materializado como objeto de pesquisas e estudos diversos na seara, buscando, em geral, mensurar o grau de incidência de canais entre Estado e sociedade. Apenas como ilustração, vale citar a pesquisa realizada em parceria entre o Instituto Vox Populi e a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), em 2011, acerca da percepção da população sobre o grau de permeabilidade do governo brasileiro às demandas e reclamos sociais.² Os respondentes foram indagados se, ao longo do período 2003-2010, achavam que o governo havia, ou não, ampliado as oportunidades de influência da sociedade nas decisões governamentais. A maioria dos indivíduos da amostra, 53%, confirma incremento nas oportunidades oferecidas pelo governo para influência da sociedade em suas ações.

Essa percepção dos indivíduos acerca da abertura do Estado às relações com a sociedade nos processos de tomada de decisão parece refletir o grau de permeabilidade

2. Foi aplicado um *survey* a 2.200 indivíduos, seguindo uma estratégia de estratificação para congregiar todas as Unidades da Federação (UFs), com um erro amostral-padrão estimado de 0,07, ou 7%.

alcançado pelo governo brasileiro nos últimos anos. O fato de a opinião da maioria dos respondentes ser a de que o acesso a este último tem sido mais facilitado ao longo do tempo, pode ser interpretado como uma perspectiva de maior aproximação efetiva entre ambas as dimensões, Estado e sociedade. Mais do que isso, não obstante, parece sugerir, também, dada relação entre a diversificação dos canais de interlocução e o aumento das interseções entre ambas. Observando a miríade de formatos de interlocução constituída ao longo dos anos no país, não é difícil assumir que as facetas dessa imbricação vêm se revestindo de graus de complexidade cada vez maiores, como visto acima.

2.1 AS “INTERFACES SOCIOESTATAIS”: INTERLOCUÇÃO, TIPOS E VARIABILIDADES

A partir da observação das mudanças ocorridas na relação entre Estado e sociedade nas últimas décadas, é possível dizer que o primeiro pode adotar uma miríade de formatos institucionais passíveis de concretizar a interlocução com a sociedade, seja no âmbito da articulação coletiva, levando em consideração, nesse sentido, uma diversidade de atores, desde os grupos de interesse, até os grupos minoritários, por exemplo, seja no âmbito da negociação e interlocução individual, como no caso da disponibilização de canais específicos de reclamações, sugestões, entre outros, como é o caso das ouvidorias. Acresce que essa miríade de formatos institucionais carrega em si variações na capacidade de tornar o Estado mais ou menos permeável às demandas e, principalmente, em assumir corresponsabilização no planejamento público, o que quer dizer que, em última instância, podem existir canais com baixo poder decisório, isto é, com baixo poder de *enforcement*, mas com significativo poder informacional, isto é, revestidos de significativo caráter consultivo e vice-versa.

Com base nessa constatação, este trabalho chama a atenção para a adoção do conceito de *interface* socioestatal, em vez do usualmente adotado conceito de *participação social*, como embasamento teórico-analítico com maiores alcance e poder explicativo e de compreensão não apenas do papel, mas, principalmente, das influências e impactos dos tipos de canais instituídos e concretizados pelo governo em relação tanto à sociedade quanto à própria estrutura da administração pública. 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; HEVIA, 2006). Se considerarmos estes atores como sendo, por um lado, o Estado e, por outro, a sociedade, podemos

pensar em arenas políticas cujas dinâmicas se delineiam por temáticas específicas e pelas preferências, narrativas e interesses de cada agente.

Grosso modo, a seu turno, o conceito de participação social tem sido trabalhado pela literatura pertinente num âmbito decerto mais “cerrado”, o que é especialmente verdadeiro no caso de dois de seus elementos principais. Em primeiro lugar, é possível notar certa especialização das análises correlatas em torno de tipos específicos de instituições, a saber, aquelas ligadas a substratos participativos amplos. Em geral, os estudos empreendidos nessa linha têm por objeto instâncias cujos respectivos desenhos congregam, ainda que em graus variados, a inclusão dos cidadãos tratados sob a alcunha homogênea de sociedade civil, deixando em segundo plano o escopo de interesses e preferências individualizantes atinentes aos agentes. Ligado a isso, a participação social é usualmente associada às negociações estabelecidas entre Estado e sociedade que resultam, em geral, em questões definidoras de alocação e distribuição de bens e serviços públicos numa perspectiva ampliada. Sob sua égide, as ações dos agentes tendem a redundar num espectro de atuação – tanto objetiva, quanto temática – de ordem primariamente coletiva, como no caso das políticas de saúde, assistência social, e educação, entre outras.

Se levarmos em consideração o conceito de *interface* socioestatal, é possível cercear a perspectiva de contato entre Estado e sociedade nos extremos de atribuição consultiva e de atribuição de corresponsabilização, ou cogestão. De acordo com Isunza e Hevia (2006), no primeiro caso, temos a constituição de interfaces cognitivas, que reclamam um caráter mais comunicacional em relação ao Estado. Podem se subdividir em interface de contribuição, na qual a sociedade informa ao Estado acerca de sugestões e/ou demandas; interface de transparência, na qual o Estado informa à sociedade suas perspectivas e ações; e interface comunicativa, na qual ambos os atores se informam mutuamente. Seguindo o espectro do conceito, temos a constituição de interfaces políticas, ligadas muito mais a uma perspectiva de gestão e *enforcement* de políticas. Sua subdivisão se dá em interface mandatória, na qual a sociedade é a dirigente do Estado; e interface de transferência, na qual o Estado tem poder de controle sobre a sociedade. Por fim, tem-se a interface de cogestão, na qual os processos decisórios são compartilhados entre ambos os atores.

A adoção desse marco teórico-conceitual tem o potencial de oferecer subsídios significativos para análise da estrutura de interfaces existentes no âmbito de atuação e

desenvolvimento de programas dos governos, em função de pelo menos três fatores que os caracterizam. Ele permite *i*) abordar a expansão numérica dos canais de interlocução; *ii*) abordar e compreender a diversificação em tipos e temáticas de inserção destes canais com a sociedade; e *iii*) por último, principalmente, compreender as interseções entre Estado e sociedade sob os extremos tanto do enfoque coletivo, quanto do enfoque eminentemente privado. O conceito de *interface socioestatal* pode propiciar, assim, maior alcance explicativo e de compreensão do papel e dos potenciais impactos dos canais de interlocução estabelecidos entre Estado e sociedade no âmbito do planejamento público.

Se tomarmos por base o caso do governo brasileiro, podemos questionar quais tipos de *interfaces* socioestatais têm sido constituídas nos últimos anos, especialmente se considerarmos as diretrizes gerais de “participação social como método de governo”. Será que, atualmente, determinados tipos de programas atrelam-se mais a determinados tipos de interfaces? Será que essa conexão se dá mais em função do desenho, ou mais em função da temática tratada pelo programa? Qual explicação é possível extrair para isso a partir do diagnóstico realizado? Esses questionamentos iniciais são importantes aportes para uma perspectiva avaliativa posterior de casos específicos, ao longo do desenvolvimento da agenda de pesquisa, com vistas a analisar se eventuais mudanças nos tipos de interfaces socioestatais poderiam fazer variar positivamente os graus de desempenho dos programas, especificamente em termos de suas respectivas eficiência e eficácia.

3 CONSIDERAÇÕES METODOLÓGICAS: MAPEANDO AS INTERFACES SOCIOESTATAIS

Com o objetivo de mapear as interfaces socioestatais no governo federal brasileiro, este estudo faz uso de informações oriundas do Sigplan, sistema de acesso restrito, mantido pela SPI/MPOG. 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.

O Sigplan se estrutura em torno de um modelo gerencial caracterizado por objetivos, indicadores e metas; responsabilização; monitoramento físico-financeiro das ações; gestão dos fluxos de recursos; acompanhamento e negociação das restrições; e

avaliação de resultados. Integram também o sistema módulos auxiliares, tais como: módulo de elaboração e revisão do PPA (orienta a elaboração e revisão do plano em seu formato, atributos, etapas e comunicação); módulo de monitoramento dos programas governamentais (gera informações da execução física-financeira dos programas, auxilia na comunicação, na gestão das restrições e no acompanhamento dos indicadores dos programas); módulo de avaliação dos programas de governo (gera informações sobre a eficácia dos programas em três níveis – programas, conjunto de programas setoriais, plano) (OLLAIK; MEDEIROS, 2010).

Dentre os vários componentes do sistema, o presente estudo se concentrou nos módulos de avaliação e acompanhamento de programas. Nestes módulos, a avaliação se dá em três etapas associadas às atribuições dos agentes que integram os níveis da gestão do PPA: *i*) o Gerente de Programa é o titular da unidade administrativa à qual o programa está vinculado, sendo responsável pela gestão de programa do PPA; *ii*) o Secretário-Executivo ou seu equivalente, diretamente ou por delegação é responsável pela elaboração do Relatório Anual de Avaliação dos Objetivos Setoriais e pela supervisão da elaboração do Relatório Anual de Avaliação dos Programas sob a responsabilidade do órgão; e *iii*) o Órgão Central de Planejamento e Orçamento Federal, por intermédio da SPI, é responsável por elaborar o relatório de avaliação do Plano em conformidade com o Art. 19 da Lei nº 11.653/2008 (BRASIL, 2010).

Algumas variáveis presentes no sistema são básicas e de especial interesse para este trabalho. Para o período considerado, 2002 a 2010, temos, para cada ano, informações do nome do programa, o órgão gestor (ministério, secretaria, autarquia etc.) ao qual pertence e, por fim, o caráter do programa, informando se tem característica finalística ou de apoio às políticas públicas e áreas especiais. Se aprofundarmos ainda mais a atenção, focando o desenho do módulo de avaliação e acompanhamento, iremos nos deparar com temáticas específicas que lidam tanto com o desempenho operacional de metas, quanto com o desempenho em termos de abertura de interfaces socioestatais e suas influências principais. Se considerarmos o caso da temática de abertura de *interfaces* socioestatais, observamos as variáveis e informações de maior interesse para o desenvolvimento do mapeamento aqui pretendido.

Em primeiro lugar, vale ressaltar a variável que questiona a existência de mecanismos que promovem a participação social, cujo caráter dicotômico categoriza as

respostas em sim ou não. Logo após, em segundo lugar, lidando especificamente com aqueles casos nos quais se declarou haver promoção de mecanismos de participação social, observa-se variável que questiona acerca do tipo de mecanismo presente, oferecendo, para isso, as seguintes opções: ouvidoria, audiência pública, consulta pública, reunião com grupos de interesse, discussão em conselho setorial, discussão em conferências e, por fim, outros. No caso específico de discussão em conferência, a categoria é disponibilizada apenas nos anos de 2009 e 2010. Já no caso específico da categoria outros, o Sigplan permite resposta aberta quando marcada esta opção. Para cada categoria marcada, o gestor tem disponível um espaço para justificar sua escolha. A última variável presente na temática tem caráter qualitativo e se constitui em pergunta aberta, na qual os gestores respondem quais teriam sido as contribuições da participação para os resultados do programa.

A observação dos dados do Sigplan 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. As limitações dessa fonte de informação dizem respeito principalmente ao fato de a base de dados ser alimentada diretamente pelos gerentes de programas, o que provavelmente levaria à sobre-estimação da existência e funcionamento de mecanismos de interação Estado-sociedade. No entanto, para os fins de mapeamento aos quais se dedica o presente estudo, além de tais condições se imporem de forma também sistemática na coleta dos dados, tais limitações poderão ser superadas em fase subsequente do estudo, dedicada à investigação aprofundada de programas selecionados.

4 UMA PERSPECTIVA LONGITUDINAL DAS INTERFACES SOCIOESTATAIS

O conjunto inicial de análise das interfaces socioestatais tem por base uma perspectiva longitudinal, focada na incidência destes mecanismos ao longo do período de tempo considerado no trabalho – 2002 a 2010. A estratégia de análise está centrada em duas perspectivas de diagnóstico. Por um lado, toma-se por foco analítico a ótica dos programas e órgãos do governo federal, checando eventuais variações tanto do volume, quanto dos tipos que adotaram as interfaces no período considerado. É possível dizer que

houve incremento no volume e/ou diversificação de órgãos/programas que adotaram estes mecanismos entre 2002 e 2010? O segundo compêndio analítico realiza uma inversão do foco de análise e passa a avaliar a incidência das interfaces sob a perspectiva daqueles próprios tipos passíveis de observação no banco de dados. Para cada tipo, realiza-se uma análise de suas principais características em termos de capacidade de inclusão e periodicidade, bem como uma análise pormenorizada de incidência ao longo dos anos. Como os diferentes tipos de interfaces socioestatais se distribuíram ao longo dos anos em termos de intensidade e volume de incidência? É possível dizer que alguns tiveram maior incremento do que outros?

4.1 INCIDÊNCIA GERAL DAS INTERFACES SOCIOESTATAIS

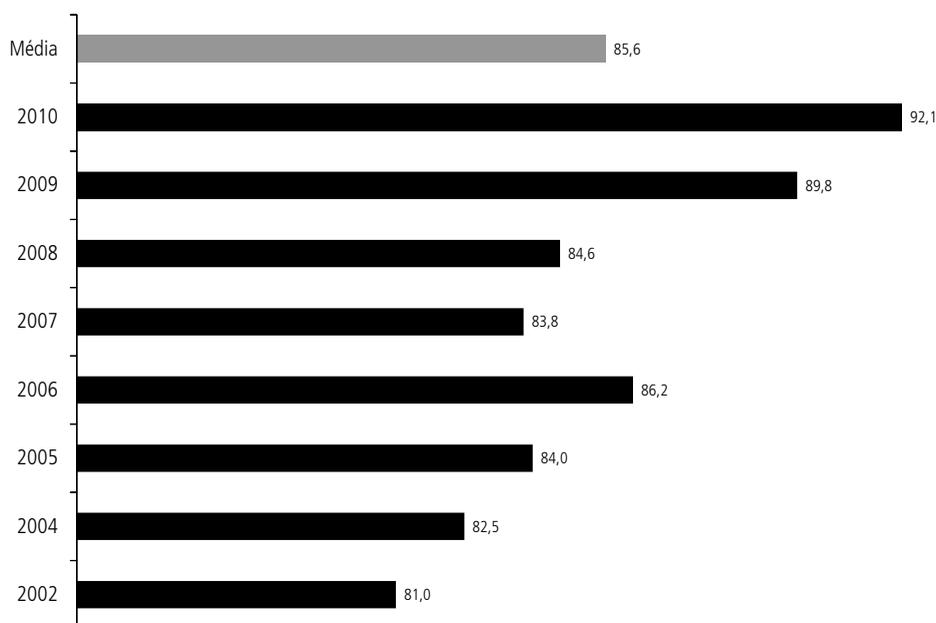
O primeiro tópico delineado para análise longitudinal refere-se à incidência geral dos canais de interface no âmbito de desenvolvimento dos programas do governo federal. Neste caso, a questão mais importante consiste na existência, ou não, de um movimento de adensamento e incremento do número desses canais, seguindo disposições governamentais dos últimos oito anos. Considerando o interregno de 2002 a 2010, foi possível perceber pelo menos três importantes fatores nessa linha: *i*) uma variação positiva no volume de programas com interfaces socioestatais; *ii*) um processo de diversificação de órgãos que passaram a adotar estes mecanismos em seus respectivos programas ao longo dos anos; e, por fim, *iii*) um incremento do número médio de interfaces socioestatais nos programas de órgãos que já adotavam estes mecanismos no primeiro ano considerado.

Levando em consideração o primeiro fator, o gráfico 1 mostra, para o período de 2002 a 2010, a variação do percentual anual de programas desenvolvidos pelo governo federal que primaram pela adoção de pelo menos um tipo de interface socioestatal (dentre a lista de interfaces pesquisadas) no seu processo de desenvolvimento e operação.

A análise do gráfico deixa claro que a quantidade de programas com interfaces socioestatais já era bastante elevada em 2002, mas, ainda assim, variou positivamente no período considerado. Em 2002, o percentual de programas nessa linha era de 81% e, já em 2010, esse percentual passa para 92,1%, o que representa uma variação de aproximadamente 9% no período. Outra observação que permite reforçar este ponto é o fato de a média geral de programas que incentivaram a abertura de canais

de interlocução superar os 85,6%, o que indica que, ao menos no seu desenho, os programas federais têm procurado incorporar atores sociais em sua gestão.

GRÁFICO 1
Percentual anual de programas com interface socioestatal – 2002-2010

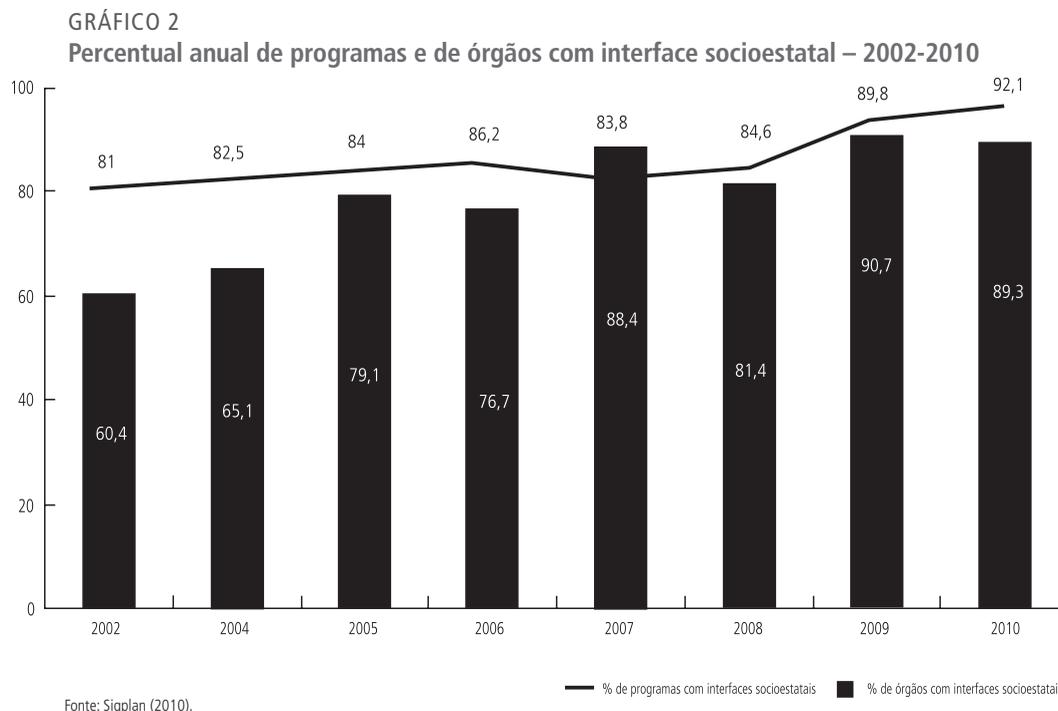


Fonte: Sigplan (2010).

O segundo fator observado como relevante através da análise dos dados do Sigplan quanto à incidência geral de interfaces socioestatais consiste no processo de diversificação de órgãos que passaram a adotar estes mecanismos em seus respectivos programas ao longo dos anos. Dado que um mesmo órgão pode desenvolver vários programas que levam o processo em consideração, necessário é, também, focalizá-los como unidade de análise, pois que apenas a análise da quantidade de programas não permite saber a quantidade de órgãos que adotam a prática. O principal questionamento a ser empreendido neste sentido consiste em saber quais os ministérios e órgãos com maior número de programas com interfaces socioestatais e quais aqueles com menor número de programas neste sentido. Ou, em outras palavras, quais os ministérios e, por conseguinte, as temáticas mais e menos permeáveis à sociedade.

O gráfico 2 mostra, para cada ano da amostra, um panorama neste sentido ao fornecer dados sobre a quantidade de ministérios – e órgãos da administração indireta

a eles vinculados – que declararam possuir pelo menos um programa com incentivo à criação de interfaces socioestatais.



O que podemos observar é que, entre 2002 e 2010, além do aumento do número de programas que primavam pela abertura de interfaces socioestatais, houve também um aumento na diversificação das temáticas, ministérios e demais órgãos nos quais este tipo de incentivo foi dado como prerrogativa básica. Os dados apontam que, em 2002, 60,4% dos órgãos tinham programas que incentivavam a interface socioestatal. Em 2004, esse percentual passou para 65% de órgãos e para 79,1% em 2005, mantendo dada média até o ano de 2010, quando este percentual atingiu 91,7% de órgãos. Assim, se levarmos em consideração uma comparação linear entre os anos de 2002 e 2010, os dados sugerem mudanças significativas para a interface socioestatal no governo federal e seus programas. Em 2010 observamos não apenas maior percentual de programas que desenvolvem ações nesse sentido, mas, também, maior diversificação. Ou seja, em comparação com 2002, o ano de 2010 é marcado como um ano de maior e mais diversificada interlocução social.

Apenas como ilustração, é possível buscar áreas importantes nas quais se observou interfaces socioestatais em 2010, mas que não estavam presentes em 2002. Em especial, vale notar a expansão destes mecanismos para órgãos ligados a outros poderes além do Executivo, sendo tanto o Legislativo, quanto o Judiciário. Por um lado, considerando o caso do Legislativo, é possível notar a presença tanto da Câmara dos Deputados, quanto do Senado Federal como órgãos que não desenvolviam interfaces socioestatais em seus programas no ano de 2002, mas, em 2010, já declararam fazê-lo. Por outro lado, se olharmos para o lado do Judiciário, não é difícil perceber que a interação com a sociedade parece ter se tornado ponto relevante para os gestores. É válido citar, por exemplo, que em 2002, órgãos como a Justiça Federal, a Justiça do Trabalho, a Justiça Eleitoral, o Ministério Público (MP), o Superior Tribunal de Justiça (STJ), e o Superior Tribunal Federal (STF) não contavam com qualquer programa no qual fosse incentivada a adoção de interface socioestatal. Situação que já muda em 2010, pois todos estes órgãos declararam ter implementado em seus respectivos programas tais mecanismos.

O terceiro e último fator dado como relevante através da análise dos dados do Sigplan quanto à incidência geral de interfaces socioestatais consiste no incremento do número médio de interfaces socioestatais nos programas de órgãos que já adotavam estes mecanismos no primeiro ano considerado da amostra. Se, através da comparação acerca dos órgãos que não desenvolviam interfaces socioestatais em 2002, mas já declararam fazê-lo em 2010, foi possível constatar diferenças significativas, podemos nos voltar, também, para a comparação dentre os órgãos que, em ambos os anos, declararam desenvolver tais práticas. Neste caso, os dados deixam evidente que, mesmo dentre aqueles ministérios, secretarias e outros órgãos possuidores de programas com interfaces socioestatais já no ano de 2002, houve variação, em geral positiva, acerca da quantidade de programas nas quais estas práticas eram desenvolvidas. A tabela 1 fornece indicações nessa linha:

TABELA 1
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	100,0	100,0

Fonte: Sigplan (2010).

Se considerarmos apenas o total de 28 órgãos que aparecem tanto em 2002 quanto em 2010, como estruturando interfaces em seus respectivos programas, observamos variação positiva do número de programas com estes mecanismos, de 81% em 2002 para 92,1% em 2010.³ Esse dado demonstra que as interfaces não apenas se diversificaram para outros órgãos e temáticas, mas foram incrementadas até mesmo naqueles órgãos e temáticas nas quais já eram desenvolvidas. Se considerarmos os dados por órgão, vemos que em 2002, 11,5% tinham até 25% de programas com interfaces e que em 2010 todos os órgãos tinham pelo menos 25% de programas com interfaces. Nessa mesma linha, em 2002, 11,5% dos órgãos tinham mais de 75% dos seus programas com interfaces socioestatais, percentual que sobe para 75,4% em 2010.

O que estes percentuais deixam claro é que, além de um aumento geral do número de programas com interfaces socioestatais entre 2002 e 2010, houve, também, um aumento da média de programas por órgão com desenvolvimento dessas interfaces. Esse aumento parece ser significativo na faixa proporcional de mais de 75%, o que indica que grande parte dos órgãos, 73,1%, está desenvolvendo interfaces socioestatais para a maioria dos seus programas.

4.2 A INCIDÊNCIA POR TIPOS DE INTERFACES SOCIOESTATAIS: DIVERSIFICAÇÃO E VARIABILIDADE

O segundo tópico delineado para análise longitudinal das interfaces socioestatais refere-se a uma avaliação da incidência destes mecanismos, envolvendo a identificação das principais características e diferenças e como os diferentes tipos de interfaces socioestatais se distribuíram ao longo dos anos em termos de intensidade e volume. Quais os principais atributos diferenciadores das interfaces analisadas? É possível dizer que alguns tipos tiveram maior incremento do que outros? A análise dos dados permitiu identificar pelo menos dois fatores importantes nessa linha: as interfaces se diferenciam significativamente, especialmente em termos de tipo de inclusão de indivíduos e grupos, assim como em termos de periodicidade da interseção estabelecida com a sociedade; e, ao longo dos anos, há um movimento de homogeneização das interfaces como função de um maior equilíbrio da quantidade relativa de adoção de cada tipo.

3. Uma matriz com os órgãos e as interfaces objeto dessa tabela segue no anexo A.

Se tomarmos por base o primeiro fator, atinente às diferenciações das interfaces socioestatais em termos de tipo de inclusão de indivíduos e grupos, bem como em termos de periodicidade da interseção estabelecida com a sociedade, não é difícil constatar diversificação ao observarmos os dados do Sigplan. Além da variação quantitativa, as análises indicaram que as próprias formas de interação Estado-sociedade variam significativamente, sendo diversos os tipos de institucionalidades potencialmente presentes. Dentre os tipos debatidos na primeira seção do trabalho, os dados disponíveis no Sigplan para o conjunto de programas federais contêm informações para pelo menos sete interfaces socioestatais:

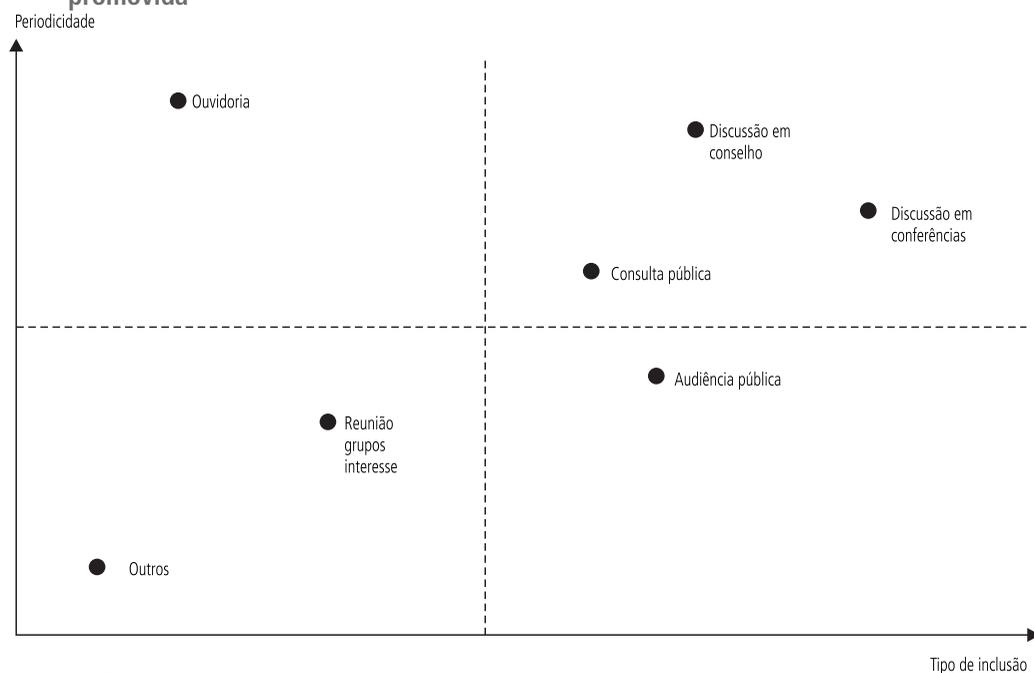
- Ouvidoria;
- reunião com grupos de interesse;
- audiência pública;
- discussão em conselho setorial;
- discussão em conferências temáticas (disponível apenas para 2009 e 2010);
- consulta pública; e
- categoria outros (n este caso, encontramos, através das justificativas de respostas, formatos como sítios de internet, comitês gestores, telefones disponibilizados, bem como ações pontuais com objetivo de divulgação das ações do programa).

Tal como pressuposto no primeiro tópico, observa-se que, de fato, as interfaces socioestatais se materializam nos programas do governo sob a égide de um amplo leque de formatos que não se restringem aos tipos que usualmente chamam mais a atenção dos pesquisadores e estudiosos da área, como os conselhos setoriais e as conferências temáticas. Podemos realizar uma análise comparativa desses formatos capaz de expressar suas principais diferenças se levarmos em consideração duas variáveis particularmente relevantes para este trabalho.

Em primeiro lugar, o tipo de inclusão potencializado pela interface. Neste caso, pode-se observar a existência daqueles desenhos que possibilitam o contato de um único indivíduo com interesses próprios com o Estado, até aqueles nos quais grupos

de indivíduos assumem essa posição em prol de causas eminentemente coletivas. A segunda variável concerne à periodicidade do contato estabelecido. Por um lado, existem interfaces que são criadas com objetivos específicos, os quais, quando atingidos, fazem com que sua própria existência deixe de fazer sentido. Por outro lado, existem interfaces que têm periodicidade ou caráter permanente, constituindo fóruns de discussão que não são função apenas das negociações e deliberações empreendidas, mas também do acordo estabelecido entre os agentes de institucionalizá-las. Podemos correlacionar esses desenhos num esquema cartesiano, cujo eixo vertical expresse a periodicidade da interface e o eixo horizontal expresse o tipo de inclusão (gráfico 3).

GRÁFICO 3
Tipos e classificação das interfaces socioestatais, por periodicidade e tipo de inclusão promovida



Através da análise dos sete tipos de instâncias descritas, não é difícil perceber que, de fato, existe uma miríade de desenhos e formatos que suscitam contato entre Estado e sociedade em questões diversificadas. Apenas como ilustração, é possível dizer que, por um lado, por exemplo, os conselhos gestores são canais que estão presentes em todos os níveis de governo (municipal, estadual e federal), funcionam com regularidade, abrangem diversas temáticas em políticas públicas e, por fim, têm por público-alvo

toda a sociedade, já que debatem diretrizes em políticas públicas gerais. As conferências temáticas tendem a seguir o mesmo padrão, ainda que contando com diferenciações importantes, especialmente nos quesitos espacialidade – já que não necessariamente ocorrem em todos os níveis de governo – e regularidade – já que, apesar de ocorrerem periodicamente, o intervalo de reuniões é maior do que dos conselhos.

Por outro lado, não obstante, se considerarmos o caso da reunião com grupos de interesse, como as mesas de negociação, já observamos diferenças mais abruptas. Estão presentes apenas no nível de governo federal e a regularidade de seu funcionamento pode variar em função dos acordos estabelecidos entre os agentes do Estado e da sociedade. Ademais, tendem a abranger apenas uma temática específica como ponto de discussão e, por fim, o público-alvo geralmente congrega apenas grupos específicos, como uma categoria profissional, um movimento social determinado, entre outros. Por último, ainda nessa interface, podemos elencar o PPA participativo, que funciona sobre uma lógica também diferenciada, com periodicidade ainda mais ampla, geralmente segundo a exclusiva disposição do próprio governo. Abrange temáticas diversas, mas focadas no quesito administrativo e de gestão dos programas do governo federal e o público-alvo tende a se restringir àquelas entidades interessadas e convidadas a participar do processo.

O que se constata, portanto, é uma variação significativa das interfaces socioestatais tanto em termos de periodicidade e concretização das interseções Estado e sociedade, quanto em termos de tipo de inclusão promovida, congregando não apenas o volume de inclusão, mas também o tipo de público-alvo envolvido nas negociações. Se considerarmos, nessa linha, cortes transversais no plano cartesiano com base no centro dos eixos, podemos estabelecer uma proposta de categorização das interfaces em função dos seus respectivos graus de inclusão e periodicidade.

É possível estruturar dois grupos nessa linha. De um lado, aquele que iremos chamar de “coletivizado”, composto por interfaces localizadas à direita da linha de corte vertical. Em segundo lugar, teremos o grupo que denominamos “não coletivizado”, composto por aquelas interfaces à esquerda da linha de corte vertical. O quadro 1 correlaciona as interfaces socioestatais e suas respectivas categorizações no âmbito destes dois grupos analíticos:

QUADRO 1
Características e classificação das categorias “coletivizado” e “não coletivizado”

Categoria	Interfaces
Coletivizado	Conselhos setoriais Conferências Audiência pública Consulta pública
Não coletivizado	Reuniões com grupos de interesse Ouvidoria Outros

Fonte: Elaboração própria.

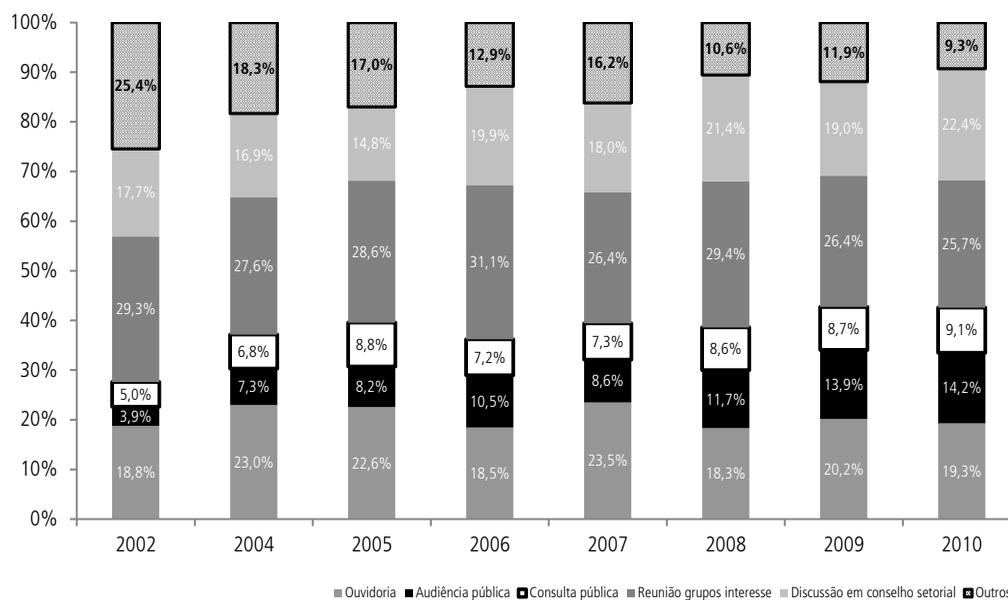
O grupo coletivizado inclui as interfaces conselhos setoriais, conferências temáticas, audiência pública e consulta pública. Neste caso, considerando o aspecto da periodicidade, apenas um elemento do grupo, a interface audiência pública, encontra-se abaixo da linha de corte horizontal, ainda que muito próximo a ela. Todos os demais se encontram acima dessa linha, o que sugere uma média significativa para este fator.

Já no caso do grupo não coletivizado, as interfaces socioestatais incluem a reunião com grupos de interesse, a ouvidoria e a categoria outros. Ao analisarmos sua localização sob a ótica da linha de corte horizontal observamos situação contrária à do grupo coletivizado. Neste caso, apenas uma interface, a ouvidoria, encontra-se acima dessa linha corte. Todas as demais se encontram não só abaixo dela, mas também abaixo das linhas horizontais correspondentes às coordenadas y das interfaces do grupo coletivizado. Isso sugere que, de fato, tanto em termos de tipo de inclusão, quanto em termos de periodicidade, o grupo não coletivizado sustenta valores de coordenadas menores do que os elementos componentes do grupo coletivizado.

O segundo fator de análise dentro de tópico de diagnóstico longitudinal das interfaces socioestatais concerne à distribuição de cada tipo de mecanismo por ano observado. Neste caso, o que se observou foi dado movimento de homogeneização das interfaces como função de um maior equilíbrio da quantidade relativa de adoção de cada tipo ao longo do tempo. Os dados apresentados a seguir fornecem evidências nesse sentido. Dada a variabilidade nos tipos e formatos de interfaces socioestatais, é possível dizer que existe uma variabilidade correspondente de incidência que depende do tipo de canal e do período considerado. O gráfico 4 fornece um panorama nesse sentido:

O que podemos perceber é uma diversificação das interfaces socioestatais ao longo dos anos. O teste qui-quadrado, tanto em relação à aderência em cada ano da amostra,

GRÁFICO 4
Percentual de interfaces socioestatais por tipo e por ano – 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**

Fonte: Sigplan (2010).

Notas: * Sig a NC 90% \ ** Sig a NC 95% \ *** Sig a NC 99%.

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

quanto em relação à homogeneidade em anos diferentes, fornece evidências suficientes para afirmarmos que as diferenças de percentuais são estatisticamente significativas. Vale a pena tecer pelo menos três considerações específicas quanto à distribuição observada. Em primeiro lugar, tomando por base a categorização do quadro 1, percebe-se que, de 2002 a 2010, o volume de interfaces ditas coletivizadas passou de 26,6% para 41,6%, o que sugere que, ao longo dos últimos anos, o governo tem aberto mais interfaces que permitem maior contato com os cidadãos no tratamento de políticas públicas, por exemplo, do que interfaces ligadas à negociação com grupos de interesse específicos.

A segunda observação que podemos fazer é que, por um lado, fica evidente que a forma mais usualmente adotada se refere à reunião com grupos de interesse. No ano de 2002, por exemplo, a forma predominante de interlocução se referia a essa categoria, com 29,3% da amostra do ano. O segundo meio mais utilizado naquele período, com

25,4% dos casos, foi a categoria outros. Em 2005, a forma mais utilizada também foi a reunião com grupos de interesse, com 27,6% dos casos, mas a segunda forma mais frequente passou a ser a ouvidoria, com 23%.

Por outro lado, todavia, se passarmos diretamente para os demais anos, poderemos observar um incremento regular das demais interfaces, sugerindo um movimento de maior homogeneidade nos percentuais. Parece que em 2006 há um incremento da variância dos valores, sugerindo maior heterogeneidade, mas, a partir daí, observa-se dado ajuste nos percentuais em torno de uma proporção menos variável. Em 2007, por exemplo, o percentual da interface grupos de interesse diminui à medida que os valores para outros grupos, como, em especial, ouvidoria e reunião em conselhos setoriais, aumentam. Isso parece ser verdadeiro para os demais anos e tende a fornecer suporte ao aumento de quase 20% no período das interfaces de caráter coletivizado.

De fato, uma rápida observação nos valores de qui-quadrado sugere melhor apreciação dessa hipótese. De 2002 a 2010,⁴ o valor do teste diminui consideravelmente, ainda que sempre se mantendo significativo a um nível de confiança de 95%, dado que o valor mais extremo é o de 2010, com valor da estatística p em 0,0388. Em 2002, por exemplo, o teste retornou um valor total de 32,5, o qual variou ao longo dos anos, passando por 18,87 em 2005, 17,7 em 2007 e, finalmente, 11,2 em 2010. Esse movimento implica considerar que o grau de variância da amostra para cada ano tendeu a diminuir consideravelmente, isto é, valores menores de qui-quadrado implicam maior probabilidade de aceitar a hipótese de que as variações de percentuais para cada ano não são significativas. Isso quer dizer, em última distância, que há evidências suficientes para suportar a afirmativa de que, ao longo dos anos, os percentuais tendem a uma maior homogeneização, isto é, a uma maior semelhança, sugerindo que deixa de haver concentração em determinados tipos de interface e passa a haver uma adoção tendente ao equilíbrio entre os diversos tipos de mecanismos.

4. Esse formato não está expresso no gráfico porque os dados estão disponíveis apenas para este ano de 2009 e 2010, mas indicam que, nestes anos, pelo menos 25% dos programas, em média, declararam adotar essa forma como canal efetivo de interface socioestatal.

5 UMA PERSPECTIVA INFERENCIAL DAS INTERFACES SOCIOESTATAIS

As informações trabalhadas até agora fornecem dicas importantes para compreensão do fenômeno das interfaces e sua relevância para as políticas públicas de uma forma geral. Observou-se que existe não apenas um incremento na adoção destes mecanismos, mas, também, uma diversificação dos tipos adotados. Em especial, as evidências sugerem que essa diversificação é tendenciosa para o caso das interfaces do grupo coletivizado, dado ter este último apresentado crescimento relativo de mais de 20% no período considerado. Todavia, para além dessa visão geral de incidência longitudinal das interfaces, vale a pena questionar se existe algum padrão em termos de tipos de mecanismo empregado em relação, por exemplo, aos órgãos que os adotam. Em face da miríade de interfaces sendo estabelecidas entre Estado e sociedade ao longo dos anos, será que existe concentração de tipos específicos em dados tipos de programas ou ainda em determinados tipos de temáticas?

Como forma de equacionar a questão levantada, o segundo conjunto de análises das interfaces socioestatais tem por base uma perspectiva inferencial. Neste caso, pretende-se o estabelecimento de associação entre os tipos de interfaces e dois substratos inferenciais específicos ligados aos programas desenvolvidos pelo governo federal. Em primeiro lugar, toma-se por base uma classificação segundo o caráter do programa no rol da gestão pública, caracterizando-o ou como finalístico, referente ao desenvolvimento e concretização de ações determinadas, ou como programa de apoio, referente àqueles conjuntos de atividades e serviços destinados a atuar como suporte e subsídio à gestão das demais atividades do governo. Essa divisão é importante porque o tipo de programa tem peso relativamente significativo na análise. Em geral, espera-se que programas finalísticos tenham maior necessidade de contato com cidadãos e grupos societários do que programas de apoio, por terem, estes últimos, caráter muito mais administrativo e de suplemento às atividades desempenhadas pelo governo. Nessa linha, não é difícil supor que programas finalísticos tenderão a concentrar tipos específicos de canais de interface em comparação a programas de apoio.

Em segundo lugar, adota-se uma classificação em função de categorias temáticas que se optou por criar aqui neste trabalho, a partir de uma análise cuidadosa das principais características descritivas dos programas no Sigplan, servindo como chave

análítica para cada um. As dimensões temáticas criadas e suas principais características são descritas no quadro 2.

QUADRO 2
Características das classes temáticas estruturadas

Nome	Sigla	Descrição
Proteção e promoção social	PS	Políticas sociais típicas (educação, saúde e assistência) e serviços, projetos e ações para promoção e garantia de direitos, proteção de minorias etc.
Desenvolvimento econômico	DE	Programas que desenvolvem ações de apoio, fomento, regulação, financiamento, entre outras, voltadas para a promoção do desenvolvimento econômico, ao setor produtivo, à organização do mercado e ao estímulo ao crescimento econômico.
Infraestrutura	Inf	Programas que incluem ações voltadas para o desenvolvimento de infraestruturas nas diversas áreas – seja logística e infraestrutura produtiva, estrutura e qualidade dos serviços públicos, infraestrutura urbana e urbanização, transporte, energia, telecomunicações etc.
Meio ambiente e recursos naturais	MA	Programas envolvendo iniciativas de prevenção e conservação de recursos naturais – envolvendo pesquisa, regulação, unidades de preservação etc.

Fonte: Elaboração própria.

A importância da classificação temática reside na possibilidade de organizar os dados em torno de dimensões específicas e que tenham sentido comum. O principal questionamento, neste caso, consiste em saber se, por exemplo, programas ligados ao eixo da Proteção Social poderiam concentrar e desenvolver determinados tipos de interfaces não necessariamente semelhantes àqueles comumente encontrados no eixo de infraestrutura. A comprovação de tal hipótese pode ensejar o desenvolvimento de trabalhos avaliativos mais aprofundados ao longo da agenda de pesquisa ora proposta.

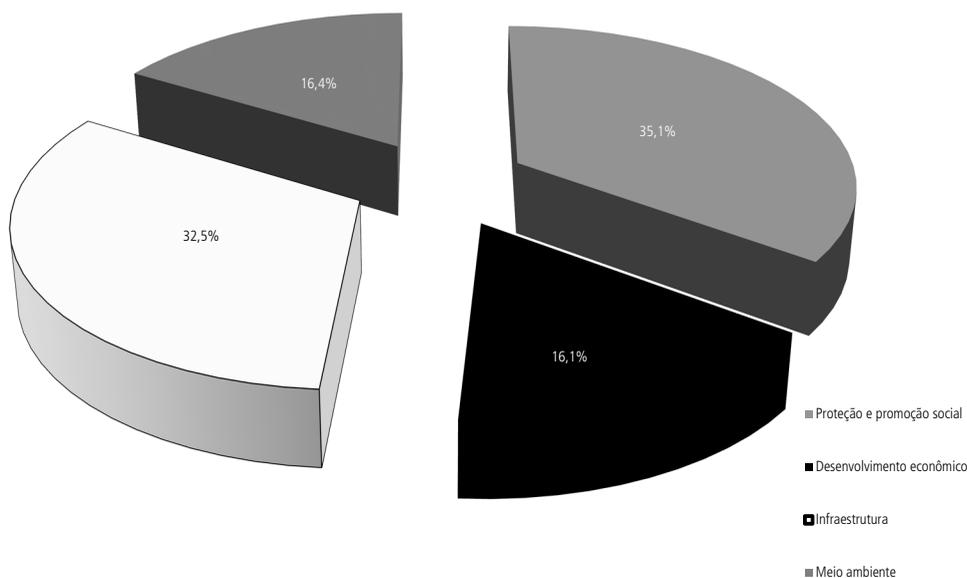
5.1 AS INTERFACES SOCIOESTATAIS POR CLASSES TEMÁTICAS DE PROGRAMAS

Levando em consideração as classes temáticas, obtemos uma distribuição dos programas tal como expresso no gráfico 5.

No caso da classe temática de Proteção e Promoção Social, foi possível categorizar 35,1% dos programas. (percentual que é ligeiramente maior, de 32,5%, para o caso da classe temática de Infraestrutura). Ao categorizarmos as classes de meio ambiente e desenvolvimento econômico, encontramos valores também semelhantes entre si, com 16,4% e 16,1%, respectivamente. Com base nessas informações, vale a pena checar a distribuição das interfaces socioestatais ao largo de cada classe. Será que, necessariamente, programas ligados à classe de Proteção Social tendem a adotar os mesmos tipos de interfaces daqueles programas ligados à classe de meio ambiente,

por exemplo? Essa concentração de programas em torno de algumas classes implica concentração, também, de tipos específicos de interfaces socioestatais?

GRÁFICO 5
Distribuição percentual das classes temáticas por programas – 2002-2010



Chi2(3)	246,58
Pr	0,000**

Fonte: Sigplan (2010).

Notas: * Sig a NC 90% \ ** Sig a NC 95% \ *** Sig a NC 99%.

Como forma de avaliar a questão, realizou-se o cruzamento das classes temáticas e das interfaces socioestatais e, posteriormente, procedeu-se a uma análise de correspondência, para checar, graficamente, se algum padrão poderia emergir das informações tratadas. A tabela 2 contém o cruzamento dos dados.

Os dados informados na tabela parecem sugerir de fato existir dado padrão de concentração de tipos determinados de interface socioestatal a tipos determinados de classe temática – e, portanto, aos programas ligados a estas classes. Se considerarmos, por exemplo, o caso da classe de proteção e promoção social, fica evidente que maiores proporções são encontradas em torno das interfaces de discussão em conselho setorial e discussão em conferências. A seu turno, quando verificamos essas mesmas interfaces

para o caso da classe temática de infraestrutura, por exemplo, constatamos percentuais significativamente menores, mas que tendem a se concentrar em interfaces menos frequentes no caso da proteção social, como audiência pública e consulta pública. A classe temática de meio ambiente também parece apresentar dada concentração em torno de determinadas interfaces, sendo, mais especificamente, em torno de reunião com grupos de interesse e consulta pública. A última classe, de desenvolvimento econômico, parece se concentrar mais em torno das interfaces outros e discussão em conferências.

TABELA 2
Percentual de classes temáticas por interface socioestatal – 2002-2010

	Ouidora	Audiência pública	Consulta pública	Reunião Grupos interesse	Discussão em conselho setorial	Discussão em conferências	Outros
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	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Chi2(18)	148,81***						

Fonte: Sigplan (2010).

Nota: * Sig a NC 90% \ ** Sig a NC 95% \ *** Sig a NC 99%.

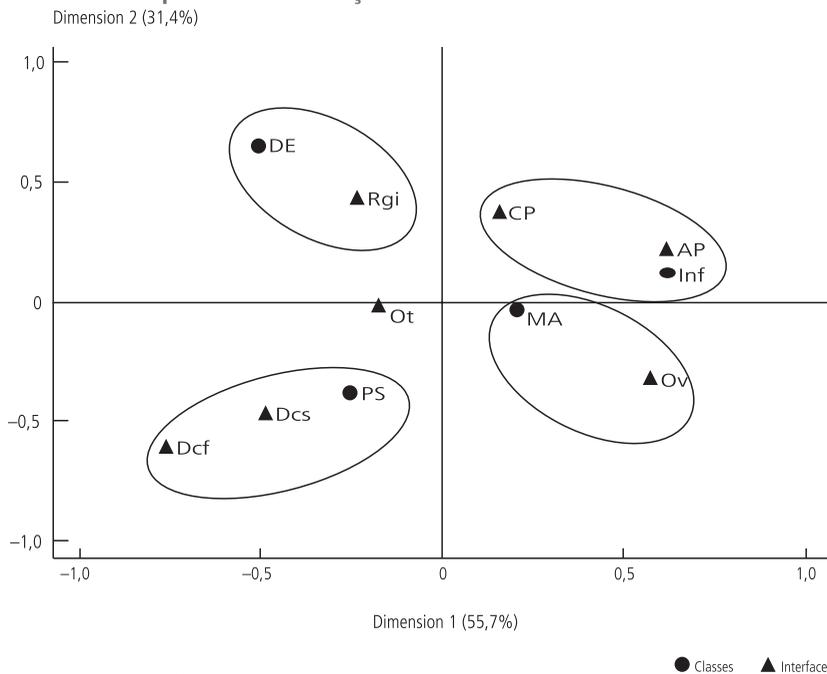
Aos prováveis padrões encontrados na tabela, vale a pena checar com maior acuidade as informações apresentadas. Neste caso, realizamos uma análise de correspondência com fins de verificar graficamente a distribuição das interfaces socioestatais e sua relação com a distribuição de classes temáticas. Segue o gráfico que estima associação das variáveis e as correlaciona em um mesmo plano cartesiano⁵ (gráfico 6).

Ao localizarmos espacialmente as variáveis de interesse, parece ser possível confirmar as expectativas advindas da análise dos dados das tabelas anteriores. A análise de correspondência localizou, em primeiro lugar, no quadrante superior direito, as interfaces socioestatais consulta pública e audiência pública. Os valores gerados através das combinações levaram a uma proximidade maior da classe temática de infraestrutura a ambas as interfaces.

5. A tabela com as coordenadas específicas calculadas para as variáveis encontra-se no anexo B.

GRÁFICO 6

Plano espacial de associação entre classes temáticas e interfaces socioestatais



Fonte: Sigplan (2010).

Em seguida, se olharmos o quadrante superior esquerdo, é possível supor determinada relação de proximidade entre a interface socioestatal reunião com grupos de interesse e a classe temática desenvolvimento econômico. Em terceiro lugar, o quadrante inferior esquerdo parece concentrar as interfaces de caráter mais ampliado em termos de público-alvo, sendo estas as discussões em conselhos setoriais e as discussões em conferências temáticas. Neste caso, localiza-se a classe temática de proteção e promoção social. Por último, o quadrante inferior esquerdo revela proximidade entre a interface socioestatal ouvidoria e a classe temática de meio ambiente, muito embora seja razoável supor, também, proximidade dessa classe com o quadrante superior direito, relativo às interfaces de consulta pública e audiência pública.

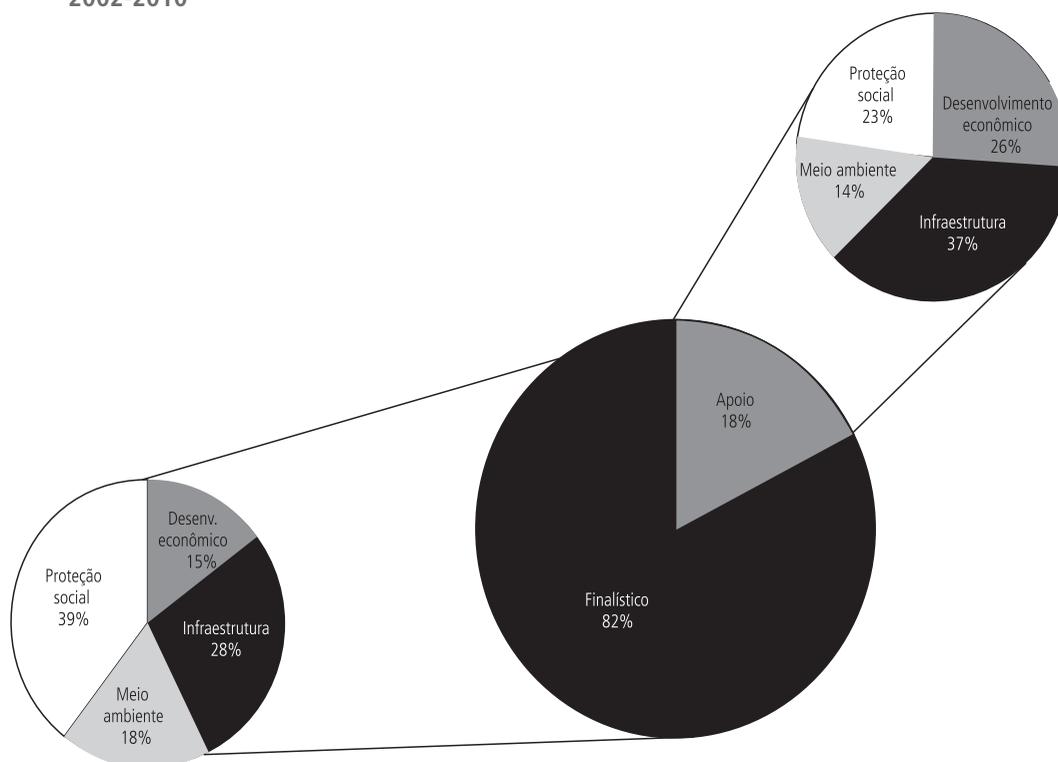
Se considerarmos apenas as classes temáticas dos programas, portanto, a análise realizada gera evidências suficientes para afirmar, como significância estatística, que a determinados tipos de programas tendem a corresponder determinados tipos de interfaces socioestatais. Não obstante, é preciso levar em consideração que os programas também se diferenciam em função do seu caráter, isto é, de sua característica como meio ou fim. Neste caso, conforme visto linhas acima, assume-se a hipótese de que programas

de apoio, por serem caracteristicamente mais administrativos e técnicos, necessitam de menor contato com o público-alvo do que os programas finalísticos e, por isso, tenderão a ter tipos específicos de interfaces socioestatais que se ajustam a tal necessidade.

5.2 AS INTERFACES SOCIOESTATAIS POR CARÁTER DOS PROGRAMAS

Ao levarmos em consideração, nessa linha, o caráter dos programas, bem como correlacionando-os com suas respectivas classes temáticas, obtemos resultados também interessantes do ponto de vista analítico, em especial no que tange à hipótese aventada. A principal questão que se trata aqui é a de que, tomando em consideração a relativa concentração de interfaces e classes temáticas observadas, será que ela se mantém, ou pelo menos mantém o padrão observado, caso seja acrescentada mais uma variável, referente ao caráter dos programas? Para avaliar a questão, vale a pena iniciar com uma descrição simples dos dados, conforme se observa no gráfico 7.

GRÁFICO 7
Percentual de programas com interfaces socioestatais segundo caráter e temática – 2002-2010

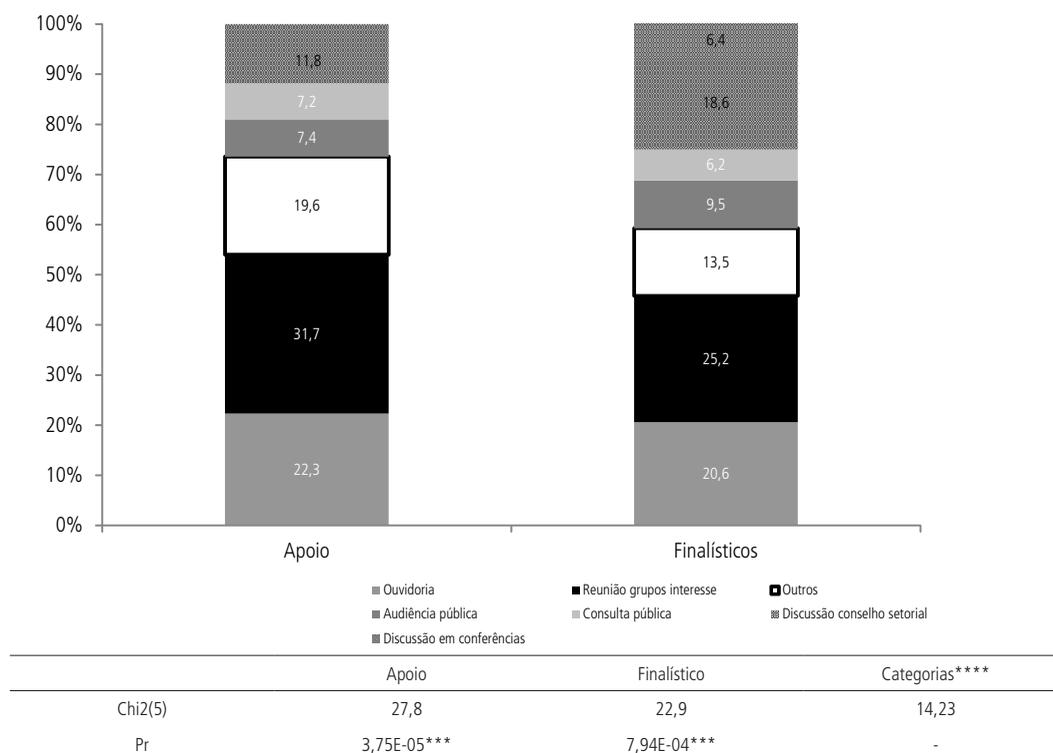


Fonte: Sigplan (2010).

O gráfico revela claramente que mais de 80% dos programas desenvolvidos pelo governo federal, entre os anos 2002 e 2010, tinham caráter finalístico. Dentre estes, a maioria, 39%, está ligada à temática da proteção social, seguida pela temática de infraestrutura, com 28%, a temática de meio ambiente, com 18% e, por fim, a temática de Desenvolvimento econômico, com 15%. Se olharmos o caso dos programas de apoio, que constituem 18% do total, observamos que a maioria está ligada à temática de infraestrutura, com 37%, seguida da temática de desenvolvimento econômico, com 26%, a temática de proteção social, com 23% e, por fim, a temática de meio ambiente, com 14%.

A fim de checar a distribuição e as potenciais padronizações na distribuição das interfaces socioestatais, vale a pena abordar estes dados sob a ótica dos próprios canais de interlocução. O gráfico 8 fornece dados neste sentido.

GRÁFICO 8
Percentual de interfaces socioestatais por caráter dos programas – 2002-2010



Fonte: Sigplan (2010).

Notas: * Sig a NC 90% \ ** Sig a NC 95% \ *** Sig a NC 99%.

**** Teste de homogeneidade das categorias "Coletivizado" e "Não coletivizado", com chi2(1).

Os dados do gráfico parecem fornecer indícios ainda mais fortes em favor da hipótese que está sendo estruturada ao longo do texto. Em primeiro lugar, vale notar que os resultados dos testes do qui-quadrado, tanto em relação à aderência de cada categoria (apoio ou finalístico), quanto em relação à homogeneidade fornecem evidências de haver significância estatística nos resultados apresentados. A primeira observação que podemos fazer, levando em consideração tais testes, é que o valor de qui-quadrado para os programas finalísticos é menor do que o valor encontrado nos programas de apoio. Isso sugere fortemente que há menor variabilidade no conjunto de programas de finalísticos, caracterizando-o como mais homogênea em relação ao conjunto de programas de apoio.

A segunda observação que se pode fazer é que, se observarmos apenas os programas de apoio, veremos que há maior concentração de interfaces que sugerem contatos pontuais com os indivíduos envolvidos nos processos decisórios específicos, bem como com grupos determinados. É sintomático, por exemplo, que os tipos mais frequentes de interface se refiram aos formatos outros, com 19,6%, ouvidoria, com 22,3%, reunião com grupos de interesse, com 31,7% e, por fim, consulta pública, com 7,2%. Estes canais oferecem oportunidades tanto pontuais, quanto específicas, de contato entre Estado e sociedade, geralmente em função de interesses específicos dos agentes, como a reclamação de indivíduos através dos serviços de ouvidorias, ou, ainda, a negociação com grupos de interesse determinados acerca de preferências e questões particulares.

Se observarmos, a seu turno, o grupo de programas finalísticos, parece de fato haver uma diferença a ser notada. Nesse caso, a frequência de interfaces que ensejam contato mais constante e ampliado com os cidadãos é relativamente maior do que aqueles tipos mais frequentemente encontrados nos programas de apoio. Se pegarmos, por exemplo, o percentual das categorias conselhos setoriais e conferências, já contabilizamos 25% da subamostra de programas finalísticos. Além disso, pode-se notar que o percentual daquelas interfaces mais frequentemente encontradas no grupo de programas de apoio é sempre relativamente menor nos programas finalísticos. As reuniões com grupos de interesse, por exemplo, concerniam a 31,7% dos programas de apoio, mas constituem 25,2% no caso dos programas finalísticos. Mesmo movimento de queda pode ser observado nos casos das ouvidorias e da categoria outros.

Estas observações podem ser mais bem refinadas se considerarmos as categorias analíticas de interfaces coletivizadas e não coletivizadas, tal como disposto no quadro 1. Nesse caso, podemos perceber que o percentual de interfaces coletivizadas no grupo de programas de apoio, de 27,3%, é menor do que aquele do grupo de programas finalísticos, de 40,7%. O teste qui-quadrado, visto na última coluna da tabela correlata do gráfico, forneceu evidências suficientes para afirmação de que essa diferença tem significância estatística.

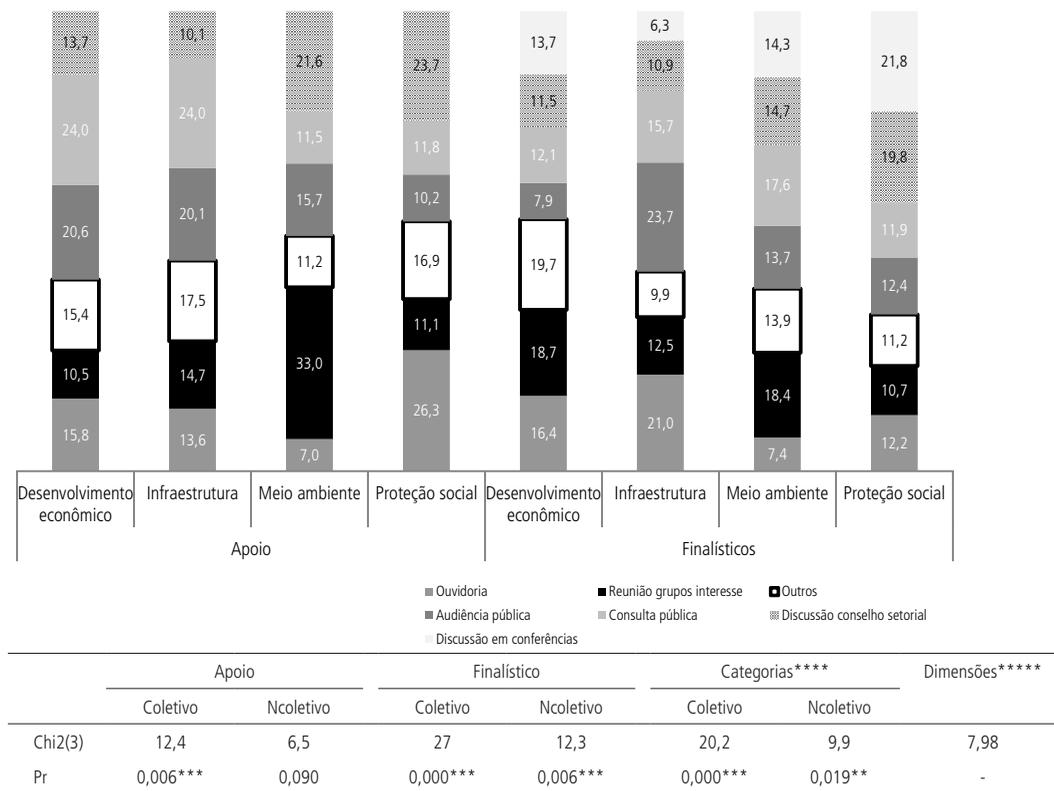
5.3 A INCIDÊNCIA DE INTERFACES SOCIOESTATAIS POR TIPO, CLASSE TEMÁTICA E CARÁTER DOS PROGRAMAS

Já é possível, portanto, notar certas diferenças em termos de tipos de interface como função do caráter dos programas desenvolvidos pelo governo. *Grosso modo*, parece que programas de apoio tendem a concentrar interfaces de características mais pontuais e cerceadas a grupos determinados, ditos não coletivizados, ao passo que programas finalísticos parecem concentrar mais interfaces que suscitam contatos mais delongados e de caráter mais coletivizado. Isso sugere fortemente um maior aprofundamento no cruzamento dos dados, especialmente levando em consideração a distribuição em torno das temáticas elegidas pelos programas como base de seu desenvolvimento. Esse padrão sugerido para o caso dos tipos de programas leva a crer na possibilidade de existência de dado padrão também para o caso do eixo temático geral ao qual se ligam. O gráfico 9 fornece um panorama dessa questão, realizando um cruzamento das três variáveis tomadas como base de análise: o caráter do programa, a temática e interfaces socioestatais.

As informações do gráfico são significativas do ponto de vista da compreensão da distribuição dos tipos de interface pelas temáticas e caráter dos programas, tendo por base uma perspectiva comparativa. Os valores foram ajustados segundo uma mesma escala de mensuração, especialmente no que tange à ponderação relativa dos totais. Além disso, foi realizado teste de homogeneidade para as categorias “coletivizado” e “não coletivizado” com base no caráter dos programas e para cada classe temática, bem como tomando em consideração a amostra geral, sem separação pelo caráter dos programas. Por fim, foi feito um teste qui-quadrado geral com base em toda a amostra, sem considerar classes ou caráter dos programas. Com exceção da categoria não coletivizada, calculada para os programas de apoio, todos os testes foram significativos a um nível de confiança de 95%, fornecendo evidências suficientes para afirmarmos

que as diferenças encontradas entre os percentuais de cada interface socioestatal são estatisticamente significativas.

GRÁFICO 9
Percentual de interfaces segundo caráter e temática dos programas – 2002-2010



Fonte: Sigplan (2010).

Notas: * Sig a NC 90% \ ** Sig a NC 95% \ *** Sig a NC 99%.

**** Aderência do valor total das categorias "Coletivizado" e "Não coletivizado".

***** Teste de homogeneidade das dimensões temáticas para as categorias "Coletivizado" e "Não coletivizado", com chi2(1).

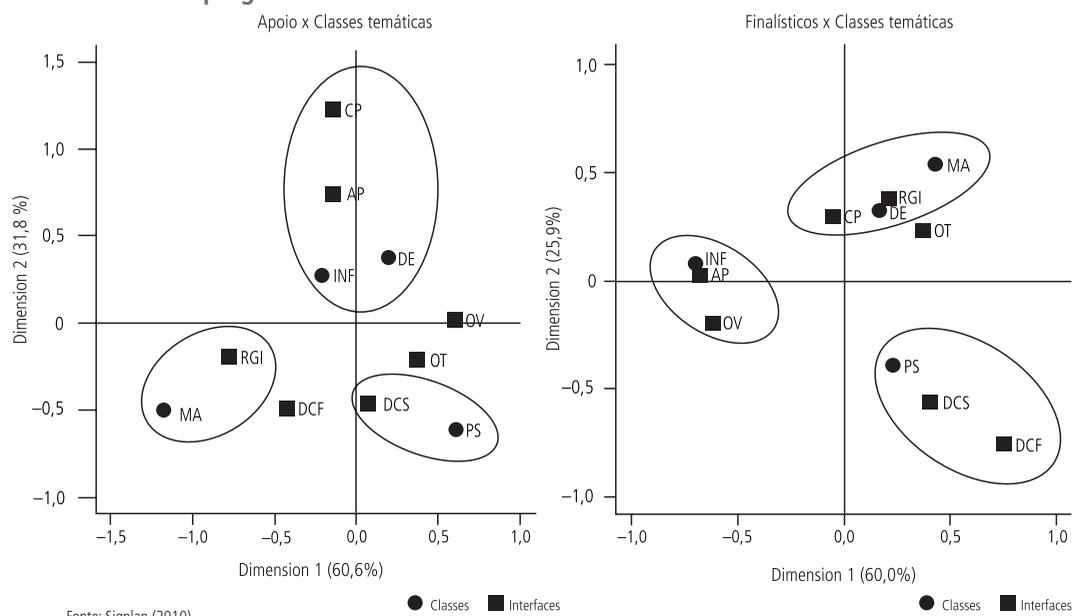
Se olharmos apenas os programas de apoio, parece haver uma distribuição dos canais de interface cujos desenhos remetem a uma perspectiva de contato mais particularizado e pontual, seguindo o esquema de mensuração ilustrado no gráfico 3. Nesse caso, sobressaem os programas ligados às temáticas desenvolvimento econômico e infraestrutura, os quais contam, em suas respectivas composições, com maior percentual relativo de programas cujas interfaces são delineadas exatamente por estas características. Por outro lado, considerando apenas os programas finalísticos, parece haver maior concentração de interfaces caracterizadas por maior grau de periodicidade, assim como tratamento de interesses coletivizados. Nesse caso, não é difícil notar que sobressai, em especial, a temática de proteção social, a qual concentra o maior volume percentual de programas nesse sentido.

O que essas informações sugerem fortemente é que, além de uma concentração de determinados tipos de interface segundo classe temática tratada, parece haver, também, concentração em termos de caráter dos programas, finalísticos ou de apoio. Programas de apoio, afins a temáticas como infraestrutura e desenvolvimento econômico, parecem concentrar mais interfaces não coletivizadas, que ensejam contato do Estado com indivíduos ou pequenos grupos de indivíduos dotados de interesses muito bem localizados, com negociações estruturadas e direcionadas especialmente para o seu tratamento. Já no caso de programas ligados às temáticas de meio ambiente, mas, principalmente, de proteção social, parece haver maior concentração relativa de interfaces que tendem a ensejar exatamente o contrário, isto é, a presença, no Estado, de estruturas para tratamento de assuntos que envolvem a coletividade, através da negociação com grupos e indivíduos diversos da sociedade civil.

Como forma de localizar graficamente essa hipótese e facilitar sua avaliação, procedeu-se a uma análise de correspondência entre classes temáticas e interfaces socioestatais, tomando por base o caráter dos programas. Logo abaixo são apresentados dois gráficos: o primeiro relativo aos programas finalísticos e o segundo relativo aos programas de apoio⁶ (gráfico 10).

GRÁFICO 10

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



6. As tabelas de coordenadas dos testes seguem no anexo B.

Ao analisarmos os gráficos, percebemos haver diferenças, mas, em especial, também algumas semelhanças que parecem corroborar as suposições realizadas acima com base na análise dos gráficos anteriores. Em primeiro lugar, parece que, ao acrescentarmos a variável de caráter dos programas, houve uma variação maior das interfaces localizadas como não coletivizadas do que aquelas localizadas como coletivizadas. Se considerarmos a interface de proteção social, por exemplo, vemos que ela se localiza nos quadrantes inferiores, prementemente associada a mecanismos como discussões em conselho setorial e discussões em conferências. A seu turno, quando analisamos as demais interfaces, parece que elas se distribuíram em quadrantes relativamente opostos no plano. Se considerarmos as temáticas de desenvolvimento econômico e infraestrutura, por exemplo, notamos que elas consistentemente se localizam nos quadrantes superiores, associadas a mecanismos como consulta pública, audiência pública e reunião com grupos de interesse.

Não é difícil perceber que tende a surgir dado padrão em relação a tipos de interface, classe temática e caráter dos programas. Embora de grande relevância, não é possível dizer que esta última variável, em especial, tenha causado significativas transformações nas distribuições se compararmos o gráfico 10 com o gráfico 6, que não trata dessa variável. O que parece emergir, todavia, é uma concentração de interfaces classificadas como “coletivizadas” em torno de classes temáticas como proteção social, infraestrutura e desenvolvimento econômico, deixando de corroborar a hipótese inicial de que estas duas últimas classes estariam muito mais ligadas a interfaces ditas “não coletivizadas”.

Não obstante, essa discrepância pode ser explicada pelo fato de que as interfaces consulta pública e audiência pública, componentes da categoria coletivizada, são tipos bastante utilizados por estas classes temáticas. A temática de meio ambiente parece estar consistentemente ligada à interface reunião com grupos de interesse e isso pode ser explicado como função das problemáticas que são tratadas na área, como conflitos de terra, manejo de pesca, manejo de rios, construção de barragens, dentre outros, as quais demandam contato direto e objetivo do governo com os indivíduos diretamente afetados, como forma de resolver e/ou amenizar os conflitos daí decorrentes.

Os dados apresentados até este momento fornecem evidências suficientes para breve síntese acerca da relação entre interfaces socioestatais e os programas do governo federal, tomando por base aqueles desenvolvidos entre 2002 e 2010. Em primeiro

lugar, podemos dizer que o número de mecanismos não só tem aumentado, mas, também, diversificado ao longo do tempo. Segundo, parece que determinadas temáticas de programas têm associação maior com determinados tipos de interfaces, como acabamos de ver. Por fim, em terceiro lugar, foi possível notar que essa própria variável “temática dos programas” tem um peso relativamente maior do que a variável “caráter dos programas” no estabelecimento do grau de associação observado entre mecanismos e temáticas. Programas finalísticos e de apoio têm associações diferenciadas aos tipos determinados de interfaces socioestatais, mas parece que essa associação não transmuda significativamente se compararmos ambos os grupos, como visto no gráfico 10.

6 INCIDÊNCIA DE INTERFACES SOCIOESTATAIS SEGUNDO A PERCEPÇÃO DOS GESTORES

Sabemos, enfim, que há imbricações específicas das interfaces nos programas do governo federal que merecem atenção por parte dos pesquisadores da área e que não se resumem ao conceito de participação social usualmente adotado na literatura correlata. O que não sabemos ainda, não obstante, concerne ao significado da presença destes mecanismos no âmbito de desenvolvimento dos programas. Existe um conjunto de inquietações que merecem ser trabalhadas nessa linha, e a mais premente delas consiste em saber não apenas do crescimento das interlocuções entre Estado e sociedade, mas, principalmente, do que tal fato representa para o desenvolvimento dos programas, isto é, dos principais tipos de impactos e/ou influências que a presença dos mecanismos de interlocução pode causar neste processo. É possível dizer que eles influenciam o desenvolvimento dos programas? É possível determinar em qual sentido? Ou, ainda, é possível mensurar o quanto essa influência é exercida?

Como forma de equacionar estas questões, a presente seção realiza uma primeira abordagem à temática dos impactos e influências das interfaces socioestatais no desenvolvimento de programas de políticas públicas, tomando por base o objeto aqui tratado, os programas desenvolvidos pelo governo federal entre 2002 e 2010. A avaliação dos efeitos de determinado fenômeno é tarefa complexa do ponto de vista da manipulação de dados e informações, especialmente no caso das ciências sociais, porque implica, basicamente, atribuir determinados tipos de ocorrências à presença ou não de determinados tipos de variáveis. Este elo causal é de difícil estabelecimento se pensarmos que, na verdade, o experimento se dá em condições não controladas e existe, no geral, uma miríade de outros tipos de variáveis que

concorrem para estruturar o fenômeno observado. Por este motivo, os dados coletados no Sigplan concernentes a esta temática permitem uma breve aproximação do fenômeno sob o ponto de vista analítico porque lidam com a percepção dos gestores no tocante à avaliação dos efeitos e importância das interfaces para os resultados dos programas.

A análise ensejada nessa linha, de cunho qualitativo com base nos dados do Sigplan, pode fornecer dicas, todavia, acerca do grau de relevância das interfaces, porque lida com a percepção de indivíduos que não apenas estão inseridos, mas, principalmente, administram os programas aventados. A questão que, no Sigplan, indaga acerca da relevância dos mecanismos para os resultados dos programas foi formulada assim: “Quais foram as contribuições da participação para os resultados do programa?” Os gestores puderam respondê-la livremente, redigindo acerca de suas opiniões quanto à questão. No total, foram obtidas 1.370 respostas, distribuídas entre os anos de 2004 e 2008, o que, considerando somente este período, bem como somente o universo de programas nos quais a participação social é incentivada, perfaz um percentual de aproximadamente 98% de respostas válidas.

Se levarmos em consideração os argumentos dos gestores em relação aos efeitos das interfaces, podemos encontrar um padrão analítico relevante. Em especial, é possível, através da leitura dos argumentos aventados e expostos, classificar as afirmações dos gestores em pelo menos três tipos diferenciados. O quadro 3 conforma estes três tipos de classificação e exemplos de argumentos apresentado pelos gerentes de programas federais que ilustram e reforçam a consistência analítica de cada qual.

O quadro exhibe informações claras que respaldam a criação dos três grandes grupos classificatórios de argumentos de importância da participação social. Em primeiro lugar, o grupo de transparência, legitimidade e garantia de regras mais claras, conforma aqueles tipos de argumentos que definem a participação social como incentivadora de maior transparência e abertura nas ações desenvolvidas pelo governo, especialmente através da garantia de existência de regras decisórias e de inclusão mais claras.

Logo em seguida, temos o grupo de correção de rumos e metodologias dos programas”, que congrega argumentos muito mais ligados à importância da participação como norteadora das ações a serem empreendidas pelo governo, especialmente no tocante aos processos de planejamento e desenho de estratégias de intervenção. Em último

lugar, temos o grupo “Fiscalização e controle”, que está mais ligado aos argumentos de gestores percebem a participação como instrumento efetivo de diagnóstico e controle das ações do governo. Neste sentido, a participação tem um caráter muito menos propositivo e muito mais reativo.

QUADRO 3
Classificação dos argumentos e percepções dos gestores

Classificação	Argumento ilustrativo		
	Órgão	Programa	Argumento
Transparência/legitimidade /garantia de regras mais claras	Secretaria Especial dos Direitos Humanos	Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas	Maior transparência e legitimidade nas deliberações dos conselhos deliberativos; maior agilidade na execução de recursos por parte das entidades gestoras.
	Ministério da Previdência Social	Previdência Complementar	Estabelecer regras mais claras e adequadas à necessidades dos agentes do sistema, cujo objetivo é o pagamento de benefício previdenciário aos participantes, como mecanismo de proteção social ao trabalhador.
	Ministério da Saúde	Gestão da Política de Saúde	A melhoria nos processos de pactuação para a implementação do SUS e a construção de uma nova proposta de Pacto de Gestão.
	Ministério da Educação	Desenvolvimento da Educação Especial	A participação de grupos representativos das pessoas com deficiências tem contribuído para nortear o planejamento das ações do Programa, possibilitando maior eficiência na execução e melhoria dos resultados, no atendimento às demandas da sociedade.
Correção de rumos e metodologias dos programas	Ministério das Cidades	Descentralização dos Sistemas de Transporte Ferroviário Urbano de Passageiros	A contínua adequação da programação de execução das ações de forma a torná-la mais eficiente e eficaz, bem como para elevar os benefícios advindos de sua realização.
	Ministério do Meio Ambiente	Zoneamento Ecológico-Econômico	Aprimoramento dos instrumentos de detecção dos problemas e necessidades envolvidas, contribuindo para otimizar os resultados, diminuir o tempo de diagnósticos e criar as condições de implementação das ações pactuadas.
	Ministério da Saúde	Assistência Farmacêutica e Insumos Estratégicos	Enriqueceu o programa na medida em que apresentou os principais problemas enfrentados na gestão da assistência farmacêutica estadual e municipal e trouxe à luz a necessidade de constante investimento no setor para a melhoria dos serviços de saúde.
	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Conservação e Uso Sustentável de Recursos Genéticos	Incorporações de sugestões na elaboração de instrumentos de seleção de projetos voltados à promoção do uso comunitário da biodiversidade e da conservação dos recursos genéticos, resultando num processo de seleção de entidades representativas de classe dos agricultores familiares e de comunidade locais.
Fiscalização e controle	Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento	Qualidade de Insumos e Serviços Agropecuários	Orientada a fiscalização em função de denúncias de irregularidades, atingindo o objetivo de disponibilizar ao agricultor/pecuarista insumos com a qualidade exigida.
	Ministério do Desenvolvimento Agrário	Desenvolvimento Sustentável na Reforma Agrária	A participação de entidades representativas dos trabalhadores rurais tem sido de fundamental importância na formulação, na implementação e no monitoramento e avaliação do Programa.
	Ministério da Previdência Social	Indenizações e Pensões Especiais de Responsabilidade da União	A participação social visa o acompanhamento do cumprimento da legislação que rege os benefícios.
	Ministério da Fazenda	Desenvolvimento do Mercado de Valores Mobiliários	Aprimoramento dos atos normativos publicados pela autarquia, a adoção de ações de fiscalização decorrentes de denúncias efetuadas pelo público em geral, com a instauração, em várias oportunidades, de processos administrativos sancionadores e consequente aplicação de penalidades.

Fonte: Sigplan (2010).

Ao levarmos em consideração a distribuição dos tipos de argumento de efetividade da participação social ao longo dos quatro eixos temáticos estruturados no tópico anterior, encontramos resultados significativos do ponto de vista avaliativo da participação. A tabela 3 fornece informações nessa linha.

TABELA 3
Percentual ponderado de incidência de canais de interface por grupo temático
(Em %)

	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

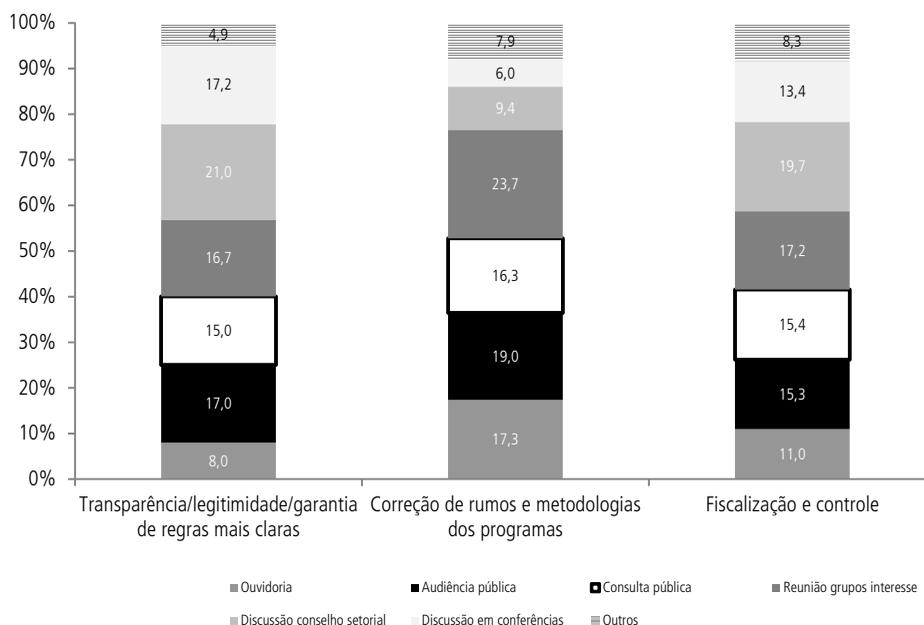
Fonte: Sigplan (2010).

A tabela foi construída levando em consideração, dentre cada eixo temático construído, o percentual de programas cujos argumentos acerca da efetividade da participação social se encaixavam em determinado grupo geral de argumentos construído. Primeiramente, vale observar que a área de proteção social foi constatada como aquela com maior grau de participação social relativa, conforme visto na tabela 2. O que podemos observar é que os gestores percebem que essa participação gera resultados muito mais no campo de transparência/legitimidade/garantia de regras mais claras e no de fiscalização e controle, ambos com, respectivamente, 42% e 36%, do que no campo da correção de rumos e metodologias dos programas. Isso quer dizer que há uma perspectiva muito significativa de controle por parte da sociedade civil, mas, pode-se dizer, uma perspectiva relativamente menor em termos de proposição e sugestões de rumos de ação.

Em segundo lugar, ao olharmos o eixo de meio ambiente, observamos também resultados interessantes do ponto de vista analítico e que se comportam de maneira semelhante àqueles do eixo de proteção social, muito embora contando com variações nos percentuais. Neste caso, os percentuais dos grupos de transparência/legitimidade e fiscalização e controle caem para, respectivamente, 38% e 33%, ao passo que aquele relativo à correção de rumos sobe para 29%. Uma pressuposição básica neste sentido seria dizer que, na verdade, em comparação com o eixo de políticas sociais, a participação social no campo de meio ambiente tende a ter um caráter mais propositivo e menos fiscalizador.

O terceiro eixo temático com o qual lidamos corresponde àquele de programas ligados ao desenvolvimento econômico e, neste caso, observamos um comportamento com maior diferenciação até então. A percepção dos gestores deste eixo é de que a participação tem efetivos relativamente fracos em termos de fiscalização e controle das ações, com apenas 25% de casos. Nessa mesma linha, o percentual também é baixo no que tange aos argumentos de transparência/legitimidade, com 32%. Sobressai, assim, com 43%, a percepção de que a participação tem efeitos de sugestão para correção de rumos e metodologias dos programas aventados. O último eixo, de infraestrutura, apresenta percentuais ligeiramente diferenciados. Neste caso, também sobressai o caráter sugestivo da participação, com um percentual de 45% para o grupo de correção de rumos e metodologias de ação. Não obstante, o percentual de fiscalização e controle é um pouco maior, com 28%, ao passo que aquele referente ao grupo de transparência/gestão é um pouco menor, com 27%. Além da classificação em torno dos eixos temáticos, podemos nos voltar, também, para nossa principal variável de interesse e analisar sua distribuição em função dos tipos de argumento de contribuição desses próprios canais. O gráfico 11 fornece indicações nessa linha.

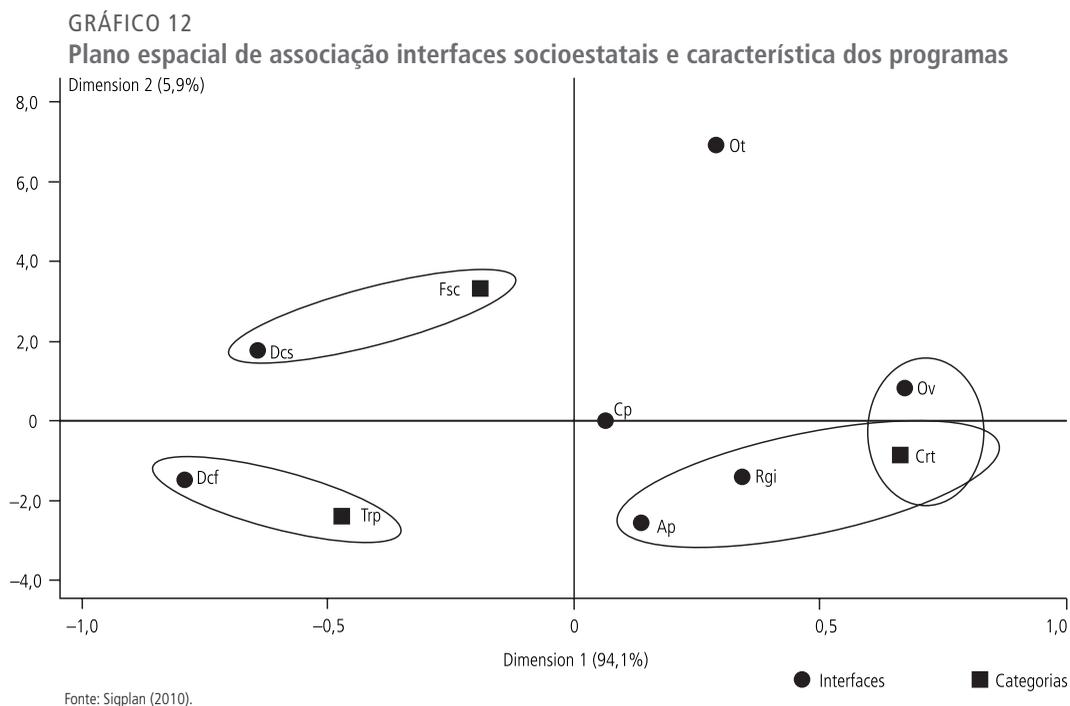
GRÁFICO 11
Percentual de canais de interface segundo argumentos de contribuição



Fonte: Sigplan (2010).

Uma primeira análise do gráfico revela determinado padrão de concentração de certos tipos de interface a certos tipos de contribuição destes canais. No caso do argumento de fiscalização e controle, por exemplo, a análise da percepção dos gestores revela que a frequência maior ocorre em interfaces como discussão em conselho setorial, com 19,7% e Reuniões com grupos de interesse, com 17,2%. Parece, neste caso, haver certo caráter dúbio da presença frequente de dois mecanismos de características diversas, tais como os dois elencados, o que pode ser, *grosso modo*, explicado pelo fato de que, ao compararmos os argumentos com as temáticas, na tabela 2, percebemos que a fiscalização é que congrega distribuição mais homogênea comparada às outras duas. Assim, temos percentuais significativos, por exemplo, tanto para temática de proteção social (a qual, conforme constatamos linhas acima, tende a concentrar interfaces de características mais coletivizadas e mais regulares), quanto para a temática de infraestrutura (a qual, conforme também já vimos, concentra interfaces específicas, notadamente de características opostas a estas). Essa mesma lógica analítica pode ser utilizada para compreensão dos dois demais substratos. No caso do argumento de correção de rumos, a tabela 2 revela maior concentração de programas ligados às temáticas de infraestrutura e desenvolvimento econômico, as quais, a seu turno, tendem a concentrar interfaces do tipo pontuais e ligadas a interesses específicos. Já no caso do argumento de transparência e legitimidade, constatou-se maior concentração de programas ligados às áreas de proteção social e meio ambiente, os quais, por sua vez, tendem a concentrar interfaces do tipo mais coletivizadas e regulares.

De maneira geral, o que estas informações sugerem fortemente é que a percepção dos gestores quanto aos efeitos das interfaces segue certo sentido de variação à medida que caminhamos de searas mais coletivizadas para searas menos coletivizadas. Nas searas constatadas como mais coletivizadas, sendo os eixos de participação social e meio ambiente, parece que, segundo os gestores, a interlocução traveste-se de um caráter muito mais fiscalizador, controlador e de exigência de regras decisórias claras, do que de um caráter propositivo, de diagnóstico situacional e de sugestão de novos rumos e metas de ação. Já nas searas constatadas como menos coletivizadas, sendo os eixos de desenvolvimento econômico e de infraestrutura, observa-se que há dada inversão na percepção de seus respectivos gestores em relação àqueles das searas anteriores. Neste caso, parece que a interlocução adquire um caráter muito mais propositivo, de diagnóstico situacional e sugestão de rumos e metodologias, com uma queda significativa no seu grau e potencial de fiscalização, controle e exigência de transparência de ações. Como forma de ilustrar essa observação, procedeu-se a uma análise de correspondência, de maneira a localizar espacialmente as variáveis consideradas (gráfico 12).



A análise de correspondência revelou associações entre as variáveis que parecem sugerir corroboração das afirmações feitas. Podemos observar que, por exemplo, há maior associação entre interfaces como conselhos e atividades de fiscalização, entre conferências e atividades de transparência e aumento de legitimidade dos programas, e entre interfaces como audiências públicas, reuniões com grupos de interesse e ouvidorias e atividades de correção de rumos e metodologia de programas. Estes resultados de análise sugerem que tipos de interfaces não apenas estão associados às áreas de políticas (como visto, por exemplo, no caso das conferências e dos conselhos e a área de políticas sociais), mas também estão associados a tipos distintos de contribuições (fiscalização/ controle, legitimidade/transparência, e correção de rumos) avaliadas a partir da percepção dos gestores. Tais associações indicam, portanto, que, pelo menos nesta última década, os diferentes tipos de interfaces socioestatais têm sido mobilizados para cumprir funções específicas e não genéricas. Por exemplo, conferências não têm sido mobilizadas para realizar funções de controle nem discutir alterações em projetos de intervenções específicas (como obras de infraestrutura). Da mesma forma, audiências públicas têm se dedicado mais a proporcionar debate em torno de projetos e ações pontuais e não para discussão de diretrizes gerais para o planejamento das políticas. Finalmente, os conselhos têm sido vistos e mobilizados para cumprir uma função,

fiscalização e controle, que provavelmente mecanismos como conferências e audiências não seriam capazes de realizar de forma continuada e sistemática.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas últimas décadas, o ambiente político-democrático do país foi marcado por ampla disseminação de formas de interação e colaboração de cidadãos, grupos da sociedade e atores privados na formulação, implementação e monitoramento de políticas públicas. O presente estudo se dedicou a realizar um mapeamento analítico da evolução, distribuição e incidência de interfaces socioestatais nos programas federais. As análises realizadas permitem conclusões em quatro direções:

- 1) 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. Esse aumento ao longo do tempo foi observado tanto no que diz respeito à adoção de interfaces por órgãos que anteriormente não a praticavam, como também pelo incremento nos programas de órgãos que desde o início da década já incentivavam formas de interação com a sociedade.
- 2) Em segundo lugar, tornou-se bastante visível a consolidação de uma *diversificação* e variabilidade dos formatos de interface socioestatal (formas mais coletivizadas ou individualizantes) que se consolidaram na última década, envolvendo as ouvidorias, reuniões com grupos de interesse (como as mesas de diálogo e outras experiências mais pontuais), audiências públicas, consultas públicas, conselhos, conferências, e outros (envolvendo comitês diversos, sítios de internet, ações de transparência e atendimento ao cidadão, entre outros).
- 3) Em terceiro lugar, observou-se certo padrão de *associação entre tipos de interface socioestatal e áreas temáticas de políticas públicas* e o caráter (finalístico e de

apoio) dos programas. Enquanto interfaces como conselhos e conferências apresentaram maior vínculo relativo aos programas da área de proteção e promoção social, audiências e consultas públicas e reuniões com grupos de interesse apresentaram-se mais associadas às temáticas de desenvolvimento econômico e infraestrutura. Quanto ao caráter dos programas, enquanto formas mais individualizadas de interface apresentaram-se mais vinculadas aos programas de apoio, nos programas finalísticos observou-se maior diversificação das formas de interface empregadas.

- 4) 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*. Ao passo que nas áreas social e de meio ambiente, gestores perceberam as interfaces socioestatais como importantes para a garantia de transparência e legitimidade das ações e para a fiscalização e controle dos programas, nas áreas de desenvolvimento econômico e infraestrutura prevaleceu o papel de correção de rumos e metodologias dos programas. Detectou-se também que esta percepção sobre os papéis e contribuições alinhava-se com tipos específicos de interface. Enquanto conselhos e conferências apresentavam-se associados ao aumento de legitimidade, transparência e controle, audiências e consultas públicas, assim como as reuniões com grupos de interesse, demonstraram maior aproximação com a função de correção de rumos e metodologias dos programas.

As constatações acima resumidas permitem uma interpretação mais geral sobre a evolução e consolidação das relações Estado-sociedade no Brasil nas últimas décadas. Tendo em vista *i)* o adensamento quantitativo das interfaces socioestatais nos programas federais ao longo dos anos; *ii)* suas variedades de tipos e formas; *iii)* os padrões de distribuição/especialização observados entre tipos de interfaces e tipos de programa; e *iv)* os distintos papéis e contribuições que estas podem ter na gestão dos programas, percebe-se a emergência de uma “ecologia” das relações Estado-sociedade no Brasil. A ideia de ecologia remete à percepção de um sistema complexo, composto por partes/unidades diferenciáveis (tipos) que tendem a desempenhar funções específicas (papéis) e naturalmente se associar às estruturas e ambientes (áreas temáticas) nas quais sua contribuição faça sentido e seja necessária. Assim, as evidências produzidas sugerem que vem se conformando gradualmente no Brasil, ao longo das últimas décadas, uma

ecologia da participação social, em que diferentes interfaces viabilizam o contato entre Estado e sociedade em diferentes políticas públicas para o cumprimento de diferentes objetivos e papéis. Isto é, diferentes instrumentos e mecanismos possuem diferentes vocações e potenciais para interferirem na gestão das políticas públicas.

Acredita-se que estas conclusões e interpretações oferecem uma perspectiva útil para reflexões atuais sobre a conformação de um sistema ou política nacional de participação social. O presente mapeamento das interfaces socioestatais nos programas federais abre também uma agenda de pesquisa a ser explorada sobre as relações entre a burocracia, suas estruturas e ações, e a necessária democratização das políticas públicas no Brasil.

REFERÊNCIAS

- AVRITZER, L. **Civil society, participatory institutions, and representation: From authorization to the legitimacy of action.** *Dados* [online]. 2008, v. 4, Selected edition, _____ . **Democracy and the public space in Latin America.** Princeton: Princeton University Press, 2002.
- _____. Reforma política e participação no Brasil. In: AVRITZER, L.; ANASTASIA, F. (Org.). **Reforma política no Brasil.** Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006. v. 1, p. 1-271.
- BENEVIDES, M. V. de M. **A cidadania ativa.** Paulo: Ática, 1991.
- 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.
- CARDOSO, A. S. R. Ouvidorias Públicas e Democracia” In: SÁ E SILVA, F.; LOPEZ, F.; PIRES, R. (Org.). **Estado, instituições e democracia: democracia.** Brasília: Ipea, 2010. p. 211-228.
- COELHO, V. S. R. P. Conselhos de saúde enquanto instituições políticas: o que está faltando? In: COELHO, V. S. R. P.; NOBRE (Ed.). **Participação e deliberação.** São Paulo: Editora 34, 2004. p. 255-269.
- CUNHA, E. S. M. **Aprofundando a democracia: o potencial dos conselhos de políticas e orçamentos participativos.** Dissertação (Mestrado) – Departamento de Ciência Política, UFMG, Belo Horizonte, 2004.
- DAGNINO, E. Sociedade civil e espaços públicos no Brasil. In: _____. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 9-15.

DOIMO, A. M. **A vez e a voz do popular: movimentos sociais e participação política no Brasil pós 70.** Rio de Janeiro: Relume Dumará/ANPOCS, 1995.

FARIA, C. F. Fóruns participativos, controle democrático e a qualidade da democracia no Rio Grande do Sul: a experiência do governo Olívio Dutra (1999-2002). **Opinião Pública**, v. 12, p. 378-406, 2006.

_____. O processo decisório do orçamento participativo no Rio Grande do Sul: da deliberação pública à representação política. In: DAGNINO, E.; TATAGIBA, L. (Org.). **Democracia, sociedade civil e participação.** Chapecó: Argos, 2007.

GOHN, M. da G. **Conselhos gestores e participação sociopolítica.** São Paulo: Cortez, 2001.

_____. Empoderamento e participação da comunidade em políticas sociais. **Saúde e Sociedade**, v.13, n. 2, p. 20-31, 2004.

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).

JACOBI, P. **Movimentos sociais e políticas públicas.** São Paulo: Cortez, 1989. 175 p.

LAMBERTUCCI, A. R. **Mesa nacional de diálogo para aperfeiçoar as condições de trabalho na cana de açúcar: um espaço de participação.** Monografia (Curso de Especialização em República, Movimentos Sociais e Democracia Participativa), Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2010.

LYRA, R. P.; PINTO, E. (Org.). **Modalidade de ouvidoria pública no Brasil.** João Pessoa: Universidade Federal da Paraíba, 2009.

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. **Anais...** Vitória: ANPAD, 2010.

PIRES, R.; VAZ, A. C. N. Participação faz diferença? Uma avaliação das características e efeitos da institucionalização da participação nos municípios brasileiros. In: AVRITZER, L. (Org.). **A dinâmica da participação local no Brasil.** 1. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

SIGPLAN – Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento. **Módulo de avaliação dos PPAs de 2002 a 2010.** Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Disponível em: <<http://www.sigplan.com.br>> Acessado em: 09/10/2010.

TATAGIBA, L. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, E. (Org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil.** São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 47-103.

_____. A institucionalização da participação: os conselhos municipais de políticas públicas na cidade de São Paulo. In: AVRITZER, L. **A participação em São Paulo**. São Paulo: Editora UNESP, 2004. p. 323-370.

VAZ, A. C. N. Repensando a participação política: uma análise do estado-da-arte à luz da problemática da representação política nos Conselhos Gestores. **Revista do Observatório do Milênio de Belo Horizonte**, v. 2, p. 103-122, 2009.

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

WAMPLER, B.; AVRITZER, L. Participatory publics: civil society and new institutions. **Comparative Politics**, New York, v. 1, p. 1, 2004.

ANEXO A

Matriz de correlação órgãos e interfaces socioestatais

	Total de programas	Programas com interfaces socioestatais		Total de programas	Programas com interfaces socioestatais	
	2002	n	%	2009	n	%
Advocacia-Geral da União	1	1	100,0	1	1	100,0
Ministério do Trabalho e Emprego	10	8	80,0	9	9	100,0
Ministério do Desenvolvimento Agrário	8	6	75,0	9	9	100,0
Ministério do Turismo	3	2	66,7	2	2	100,0
Ministério da Cultura	10	5	50,0	9	9	100,0
Secretaria Especial de Aquicultura e Pesca	5	2	40,0	2	2	100,0
Ministério da Educação	13	5	38,5	7	7	100,0
Controladoria-Geral da União	4	1	25,0	1	1	100,0
Ministério da Saúde	24	23	95,8	13	12	92,3
Ministério do Meio Ambiente	23	15	65,2	13	12	92,3
Secretaria Especial dos Direitos Humanos	11	4	36,4	11	10	90,9
Ministério das Cidades	14	8	57,1	10	9	90,0
Ministério dos Transportes	20	5	25,0	11	9	81,8
Ministério das Relações Exteriores	10	7	70,0	5	4	80,0
Ministério da Justiça	13	8	61,5	10	8	80,0
Ministério da Previdência Social	10	5	50,0	5	4	80,0
Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão	15	7	46,7	5	4	80,0
Ministério da Ciência e Tecnologia	10	5	50,0	9	7	77,8
Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior	13	6	46,2	9	7	77,8
Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres	3	1	33,3	4	3	75,0
Ministério do Esporte	7	2	28,6	4	3	75,0
Ministério da Fazenda	13	8	61,5	10	7	70,0
Ministério das Comunicações	6	4	66,7	3	2	66,7
Ministério da Integração Nacional	16	7	43,8	8	5	62,5
Gabinete da Presidência da República	10	1	10,0	10	6	60,0
Ministério da Defesa	26	13	50,0	4	2	50,0

Fonte: Sigplan (2010).

ANEXO B**Tabelas de coordenadas dos gráficos 6, 10 e 12**

Categoria	Overall			Dimension_1			Dimension_2		
	Mass	Quality	% inert	Coord	Sqcorr	Contrib	Coord	Sqcorr	Contrib
Órgãos									
PS	0,291	0,979	0,363	-0,248	0,953	0,621	-0,387	0,026	0,030
MA	0,155	0,002	0,109	0,016	0,001	0,000	-0,013	0,001	0,000
Inf	0,379	0,957	0,213	0,620	0,340	0,130	0,118	0,617	0,420
DE	0,176	0,990	0,314	-0,505	0,441	0,249	0,650	0,549	0,550
Interfaces									
Ov	0,208	0,970	0,271	0,572	0,779	0,379	-0,328	0,192	0,166
AP	0,100	0,762	0,167	0,612	0,699	0,209	0,212	0,063	0,033
CP	0,071	0,992	0,028	0,155	0,188	0,010	0,371	0,804	0,072
Rgi	0,280	1,000	0,167	-0,235	0,286	0,086	0,428	0,714	0,379
Dcs	0,181	0,894	0,255	-0,487	0,521	0,238	-0,476	0,373	0,303
Dcf	0,016	0,939	0,047	-0,764	0,634	0,053	-0,612	0,305	0,045
Ot	0,144	0,218	0,065	-0,178	0,216	0,025	-0,021	0,002	0,000
Classes									
DE	0,289	0,725	0,126	0,189	0,178	0,037	0,389	0,547	0,216
Inf	0,325	0,629	0,100	-0,113	0,090	0,015	0,325	0,539	0,169
MA	0,143	0,993	0,448	-1,123	0,874	0,646	-0,486	0,119	0,167
PS	0,242	0,998	0,326	0,590	0,560	0,302	-0,612	0,438	0,448
Interfaces									
Ov	0,223	0,933	0,194	0,611	0,931	0,298	0,034	0,002	0,001
AP	0,074	1,000	0,070	-0,126	0,036	0,004	0,762	0,963	0,213
CP	0,072	1,000	0,179	-0,128	0,014	0,004	1,251	0,986	0,553
Rgi	0,278	1,000	0,361	-0,761	0,967	0,576	-0,166	0,033	0,038
Dcs	0,146	0,784	0,068	0,095	0,042	0,005	-0,470	0,743	0,159
Dcf	0,001	0,902	0,001	-0,409	0,457	0,001	-0,474	0,445	0,001
Ot	0,206	0,624	0,127	0,390	0,535	0,112	-0,187	0,089	0,036
Classes									
DE	0,131	0,271	0,144	0,171	0,080	0,019	0,326	0,191	0,106
Inf	0,285	0,994	0,417	-0,694	0,988	0,687	0,071	0,007	0,011
MA	0,181	0,865	0,247	0,451	0,448	0,185	0,537	0,417	0,398
PS	0,403	0,998	0,191	0,232	0,341	0,109	-0,398	0,656	0,485
Interfaces									
Ov	0,206	0,884	0,281	-0,613	0,828	0,387	-0,196	0,056	0,060
AP	0,105	0,795	0,182	-0,678	0,794	0,240	0,036	0,001	0,001
CP	0,071	0,615	0,022	-0,053	0,027	0,001	0,302	0,588	0,049
Rgi	0,278	0,952	0,119	0,211	0,314	0,062	0,371	0,638	0,292
Dcs	0,186	0,965	0,222	0,415	0,435	0,161	-0,566	0,530	0,455
Dcf	0,019	0,999	0,055	0,758	0,601	0,055	-0,761	0,399	0,084
Ot	0,135	0,589	0,120	0,372	0,465	0,093	0,237	0,124	0,058

Fonte: Sigplan (2010).

EDITORIAL

Coordenação

Cláudio Passos de Oliveira

Supervisão

Andrea Bossle de Abreu

Revisão

Eliezer Moreira

Elisabete de Carvalho Soares

Fabiana da Silva Matos

Lucia Duarte Moreira

Luciana Nogueira Duarte

Míriam Nunes da Fonseca

Editoração

Roberto das Chagas Campos

Aeromilson Mesquita

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Carlos Henrique Santos Vianna

Maria Hosana Carneiro Cunha

Capa

Luís Cláudio Cardoso da Silva

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

Livraria do Ipea

SBS – Quadra 1 – Bloco J – Ed. BNDES, Térreo.

70076-900 – Brasília – DF

Fone: (61) 3315-5336

Correio eletrônico: livraria@ipea.gov.br

Tiragem: 500 exemplares

Missão do Ipea

Produzir, articular e disseminar conhecimento para aperfeiçoar as políticas públicas e contribuir para o planejamento do desenvolvimento brasileiro.

