

DESAFIOS NA SISTEMATIZAÇÃO DOS CANAIS DE PARTICIPAÇÃO NO NÍVEL SUBNACIONAL DO MÉXICO

EVERARDO CHIAPA AGUILLON

ERNESTO ISUNZA VERA

INTRODUÇÃO

Um elemento-chave da governança, seja em nível nacional ou subnacional, é o envolvimento da sociedade na tomada de decisões e nos processos de políticas públicas. No entanto, a noção de “participação” foi concebida de tal forma que os governos organizam e os cidadãos respondem; ou seja, são as próprias autoridades que promovem os meios nos quais a população participa. Nesse sentido, o conjunto de canais de participação disponíveis em cada área tem se configurado como uma oferta governamental baseada nas necessidades da população e nos problemas públicos persistentes.

Com base no exposto, é necessário explorar a mecânica com que operam os canais de participação em nível nacional e subnacional. Dada a diversidade e complexidade de um país com seus territórios locais (estados e municípios), não basta reconhecer a existência de uma disposição participativa, é marcadamente relevante compreender suas características. A qualidade da oferta participativa é uma combinação de diferentes aspectos, cujo conhecimento é aproximado pela informação oficial disponível. No entanto, não existe um modelo de canal de participação único ou estritamente preferível, embora existam condições básicas ou necessárias para garantir o seu funcionamento.

A composição dos canais pelos perfis de seus participantes, seu grau de incidência (ou influência na área em que atuam) ou os procedimentos de acesso a eles fazem parte das características que, em conjunto, permitem uma percepção mais robusta da disposição

participativa. Nesse sentido, destaca-se o fato de que tal disposição apresenta diferentes graus na relação governo-sociedade de acordo com seu tipo específico. O nível mais participativo de um arranjo institucional representa um envolvimento direto dos cidadãos nos processos, enquanto o mínimo representa o controle político do meio ou processo de participação (ESCAMILLA; LÓPEZ DE LA TORRE, 2021). Quando, a essas disposições, somam-se as necessidades particulares de cada tipo, os temas que são abordados e as finalidades com eles perseguidas, temos um universo complexo de canais de participação com características muito próprias.

Este documento busca contribuir para a exploração da complexidade da disposição participativa no nível subnacional no México, começando, primeiro, por reconhecer seu contexto e trajetória. Em segundo lugar, destaca-se as propriedades dos instrumentos oficiais de informação que contribuem para a caracterização dos canais de participação. Por fim, oferece-se um diagnóstico de tais disposições nos níveis federal e local.

CONTEXTO: MAPAS DE PARTICIPAÇÃO NO MÉXICO

Na última década e meia no México, alguns esforços foram feitos para descrever e analisar a disposição participativa nos três âmbitos da vida pública, política e administrativa: municípios, estados e federação. Em particular, dois estudos buscaram dar conta desses três âmbitos em seu conjunto (ISUNZA VERA; HEVIA, 2005; PNUD, 2015), servindo de referência conceitual para uma sistematização do atual governo federal (ISUNZA VERA, 2020). Por sua vez, a perspectiva de sistematizar a diversidade dos canais de participação existentes foi retomada em 2021¹ pelo Instituto Nacional de Estatística e Geografia (Inegi), notadamente nos censos que incidem sobre os governos estaduais (provinciais) (INEGI, 2022a) e municipais (INEGI, 2022b). Esta seção descreve as principais características destas investigações que dão conta de uma mudança de perspectiva nos censos mencionados, com os quais o Inegi, órgão autônomo do Estado mexicano, gerou pela primeira vez dados úteis para a análise da disposição participativa do país.

O primeiro exercício de sistematização citado (ISUNZA VERA; HEVIA, 2005) partiu de uma consultoria encomendada pelo escritório regional do Banco Mundial no

¹ Com efeito, o Inegi realizava os referidos censos desde 2011, municipal, e 2010, estadual, embora o formato utilizado para conhecer a disposição participativa fosse radicalmente diferente.

México e na Colômbia.² O desafio era caracterizar as relações sociedade-Estado no México, para as quais a noção de "interface sócioestatal" foi utilizada como ferramenta metodológica. Isso permitiu identificar formas concretas de relacionamento em escala contínua entre canais ordinários-extraordinários de participação cidadã, bem como seis tipos de relacionamento entre atores sociais e estatais que definiram as interfaces. Os três primeiros tipos foram definidos a partir da troca de informações (1. Sociedade informa o Estado: "Interface de contribuição"; 2. Estado informa a sociedade: "Interface de transparência"; 3. Sociedade e Estado se comunicam: "Interface de comunicação") e de poder ou decisão (1. Sociedade define/domina o Estado: "interface obrigatória"; 2. Estado define/domina a sociedade: "Interface de transferência"; 3. Sociedade e Estado coproduzem: "Interface de cogestão"). Esta foi uma tentativa de resolver a enorme diversidade da disposição participativa com noções analíticas que "colocavam entre parênteses" as definições "nativas" de canais participativos.

Com base neste trabalho,³ foram realizados dois desenvolvimentos frutíferos que retomaram a noção de interfaces sócioestatais. De um lado, o estudo da provisão participativa no governo federal brasileiro (PIRES; VAZ, 2012; SOUZA; PIRES, 2012), desenvolvido a partir do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Por outro lado, o amadurecimento do modelo de análise relacional que ampliou os tipos de interfaces sócioestatais de seis para nove⁴ e integrou essas interfaces em um modelo multinível do tipo interfaces/arranjos/regime (ISUNZA VERA; GURZA LAVALLE, 2010, 2018). O avanço do quadro analítico teve como vantagem a visão compartilhada entre casos de diferentes localidades e países, o que agregou a necessidade de desenvolver estudos comparativos mais amplos buscando modalidades "censitárias" e não apenas "amostras" (GURZA LAVALLE et al., 2021).⁵

Em 2015, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em coordenação com a Secretaria de Governança de México (doravante Ministério do Interior).⁶ realizou um amplo projeto para ordenar e melhorar a disposição participativa

² O ensaio fez parte dos insumos para a preparação de um "Estudo de Instituições e Governança" (IGR), que o Banco Mundial preparou para a transição do governo federal de 2006. Ver Banco Mundial (2007).

³ Uma versão atualizada pode ser encontrada em Hevia e Isunza Vera (2010).

⁴ Os três novos tipos ideais baseiam sua lógica na troca de bens e serviços. Assim, no tipo 7 "A sociedade provê ao Estado", no 8 "A sociedade é provida pelo Estado" e no 9 "A sociedade e o Estado proveem-se mutuamente". Ver Gurza Lavalle e Isunza Vera (2010: 51).

⁵ Um exercício que procurou realizar um estudo dos mecanismos de participação total no nível municipal por meio de solicitações de acesso à informação (embora limitado pelo alto percentual de não resposta), pode ser visto em Participando por Mexico (2016).

⁶ N.E.: Equivalente ao Ministério do Interior na maioria dos países latino-americanos.

do governo federal. Esse projeto incluía, entre outras ações, a realização de um estudo que serviria de base para uma norma específica que, pela primeira vez, daria conta dos mecanismos de participação cidadã do governo federal.⁷ No estudo de referência (ISUNZA VERA, 2015), definem-se as características dos canais de participação (aqui denominados “mecanismos de participação cidadã”) para a sua melhor classificação, evitando-se, como indicado anteriormente, referir-se à sua denominação “nativa” (conselhos, comitês, mesas, orçamentos participativos, consultas, exercícios participativos etc.).⁸ As três definições que ordenaram a sistematização da pesquisa, e que posteriormente seriam utilizadas no texto das diretrizes⁹ estão detalhadas na Tabela 1.

Tabela 1: Definições para a sistematização dos canais de participação da Administração Pública Federal

Variável	Definição	Categorias
Tipo de incidência	Relacionamento sociedade-governo, pelo seu conteúdo	Informação Diálogo Consulta Deliberação Co-gestão Vigilância
Tipo de representação	Razão pela qual as pessoas se juntam como representantes da cidadania	Eleição Convite
Âmbito de influência do canal	Autoexplicativo	Nacional Federal Estado Municipal Local

Fonte: Dados básicos: PNUD, 2015. Elaboração própria.

Por fim, em 2019, iniciou-se um projeto de pesquisa e incidência com o objetivo de lançar as bases para a criação de um Sistema Nacional de Participação Social.¹⁰ Como parte de

⁷ O resultado normativo foram as diretrizes ainda vigentes (MÉXICO, 2017) que organizam os mecanismos de participação cidadã do governo federal.

⁸ Para mais referências sobre a definição de cada um dos canais, pode-se consultar o questionário do Censo Nacional dos Governos Estaduais, disponível em: https://www.inegi.org.mx/contenidos/programas/cnge/2022/doc/cnge_2022_m1s8.pdf.

⁹ Nas diretrizes, os tipos de mecanismos de participação cidadã foram classificados como Consulta (informação, diálogo, opinião), Execução (deliberação, cogestão) e Monitoramento (fiscalização). Da mesma forma, foram definidas as modalidades presencial e digital para o seu funcionamento. Ver (MÉXICO, 2017).

¹⁰ O projeto intitulado “Rumo à construção do Sistema Nacional de Participação. Fase 2 (desenvolvimento institucional federal e bases subnacionais) e Fase 3 (desenvolvimento institucional nacional e consolidação de elementos)” foi desenvolvido como um Pronaii (Projeto Nacional de Pesquisa e Advocacy) pelo Centro de Pesquisa e Estudos Superiores em Antropologia Social (CIESAS), com apoio financeiro do Conselho Nacional de Ciência e Tecnologia (Conacyt). Portanto, nos referimos a este projeto como Pronaii-CIESAS. Ver Isunza Vera (2020).

suas atividades, o projeto desenvolveu uma proposta de sistematização dos canais de participação existentes nas três esferas político-administrativas. Esta proposta serviria, entre outras coisas, para desenvolver uma plataforma digital para gerir os dados gerados pelos canais de participação. A estrutura consistia em “Dados Gerais do canal”, “Características do canal”, “Articulação entre canais” e “Procedimento do canal”. De particular interesse é o módulo 2 (“Características do canal”), cujas variáveis seriam retomadas um ano depois pelo Inegi para reformular a seção VIII de seus Censos nacionais de governos municipais e estaduais (Módulos 2 e 1, respectivamente), que tratam da participação cidadã.

CENSOS DE GOVERNO DO INEGI

O Inegi realizou em 2021 o Censo Nacional de Governos Estaduais (INEGI, 2022a) e o Censo Nacional de Governos Municipais e Demarcações Territoriais da Cidade do México (INEGI, 2022b). Ambos os censos abordam detalhadamente a administração pública estadual e municipal (32 entes federados e quase 2.500 municípios), em suas diversas dimensões. O Censo do Governo do Estado é composto por 567 questões respondidas por servidores públicos dos 32 entes federados, enquanto o Censo do Governo Municipal é uma bateria de 700 questões que devem ser respondidas pelos órgãos de comunicação definidos nas prefeituras. Em sua versão 2021, em que o Inegi decidiu modificar seu questionário sobre a disposição participativa dos governos estaduais e municipais, os Censos Nacionais passaram por uma transformação drástica em suas respectivas seções.¹¹

A “Seção VII: Participação Cidadã” do Módulo 2 do Censo Municipal 2019 (que antecedeu o de 2021) consistiu em uma questão (1.1) que coletava dados sobre os temas nos quais a administração pública municipal tinha aberto espaços de participação ou consulta cidadã. Uma segunda questão (1.2) ampliava a anterior com o número de órgãos de participação existentes ordenados em cada lista temática, sua classificação tipológica (conselhos de cidadãos, conselhos consultivos, comitês de cidadãos e outros) e a classificação dos cidadãos participantes nos referidos organismos (beneficiários diretos, não beneficiários, acadêmicos, comissões de estudantes, Organizações Não-

¹¹ Serão expostas as mudanças no Censo Nacional de Governos Municipais e Demarcações Territoriais da Cidade do México (doravante, *Censo Municipal*), embora o processo também tenha ocorrido de forma semelhante no Censo Nacional de Governos Estaduais.

Governamentais [ONGs], peritos/líderes de opinião e outros). Por fim, em uma terceira questão (1.3), a lista ampliava-se com o tipo de mecanismo utilizado em cada tema onde a administração municipal realizou iniciativas de participação cidadã. As 14 opções de resposta variavam de telefonemas ou comunicações eletrônicas a mecanismos abertos de governo e consultas populares (INEGI, 2020). Os dados gerados não permitiram conhecer nem as formas de incidência na respectiva política pública, nem a forma como os participantes começavam a fazer parte dos canais. Além disso, a forma como os canais foram classificados foi baseada em noções “nativas” que dificultam a comparação de dados em diferentes regiões e estados.

Na edição de 2021 do Censo Municipal (e também dos Governos Estaduais), o Inegi recuperou a proposta de definição para descrição e análise dos canais participativos que o projeto Pronaii-CIESAS desenvolveu em 2019 (ISUNZA VERA, 2020). Desta forma, o questionário de interesse (Seção VIII do Módulo 2), em sua questão 2, solicitou aos gestores municipais que definissem cada canal participativo com sete características extraídas de tipologias específicas. Na primeira variável (que corresponde ao ponto 2.1 do modelo Pronaii-CIESAS), o tipo de canal participativo deveria ser definido entre seis opções: órgão, processo participativo, consulta cidadã, consulta aos indígenas, exercícios participativos e outros.¹² A segunda variável (ponto 2.6) referia-se às modalidades de interação: presencial, digital ou mista. A terceira variável (ponto 2.5) indagava sobre a temporalidade: permanente ou de curto prazo. A quarta variável (ponto 2.2) tratava do nível de incidência: consulta, diálogo, deliberação, cogestão, vigilância, outro. A quinta variável (ponto 2.3) definia o tipo de participantes do canal: cidadãos, acadêmicos, comitês estudantis, organizações da sociedade civil, especialistas/formadores de opinião, comunidades indígenas, organizações empresariais, coletivos ou grupos inconstitucionais, outros. A sexta variável (ponto 1.3) referia-se aos diversos temas que o canal enfocava. Finalmente, a sexta variável (ponto 2.4) tratava do procedimento de acesso dos participantes ao canal: aberto, escolha, seleção, convite, misto, outro.

A nova estrutura do referido questionário permitiu, pela primeira vez, contar com uma visão de dimensão censitária do conjunto das disposições participativas nos níveis municipal e estadual. Além disso, esses dados são compatíveis com aqueles que a administração pública federal deve gerar de acordo com as Diretrizes de 2017 (MÉXICO,

¹² O questionário possui um glossário detalhado que permite definir os significados de cada opção de resposta.

2017), justamente pela estrutura das três questões-chave de ambos os instrumentos: formas de incidência, tipo de canal e procedimentos de acesso para os participantes dos canais.

DIAGNÓSTICO DAS DISPOSIÇÕES PARTICIPATIVAS

Com base na análise das informações disponíveis no Registro Federal de Organizações da Sociedade Civil, no Censo Nacional de Governos Municipais e Demarcações Territoriais da Cidade do México 2021 (INEGI, 2022b), bem como na última edição do Índice de Atraso Social (CONEVAL, 2016), foi feito um diagnóstico sobre a disposições participativas em nível nacional e, localmente, nos estados e municípios.

Diagnóstico do nível federal

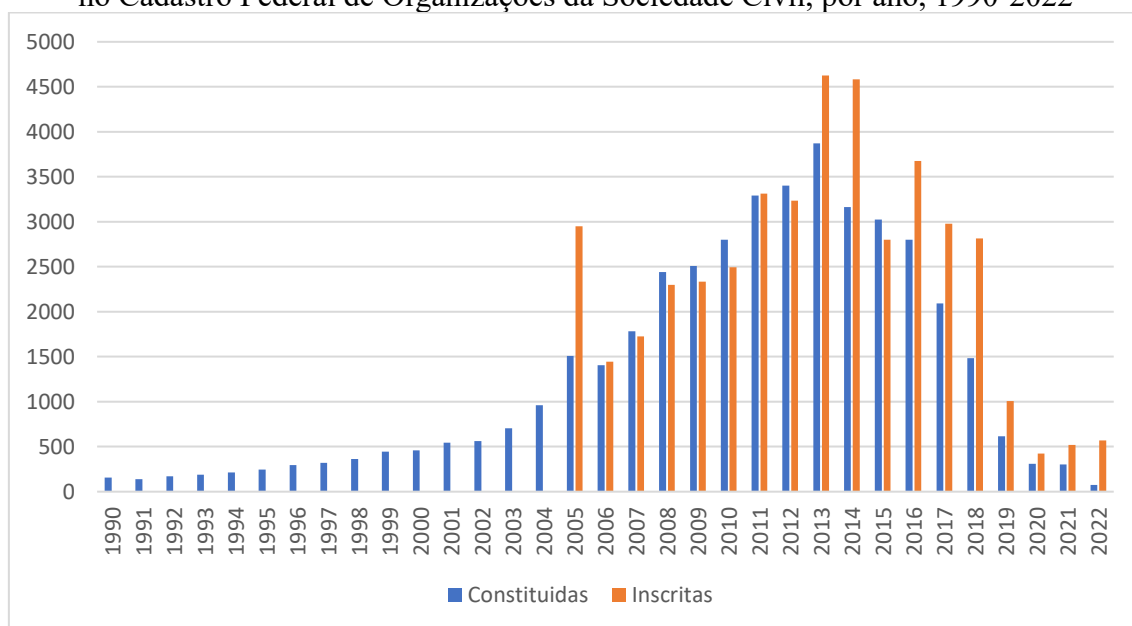
É importante destacar que a possibilidade de participação nos processos de políticas públicas de ordem federal, assim como na esfera local, pode se dar principalmente de duas formas: por meio da provisão participativa, promovida e proposta pelo poder público, ou por meio da sociedade civil organizada. Dado que a trajetória da política de promoção das atividades da sociedade civil organizada tem testemunhado a diminuição da formação de organizações civis, torna-se necessário explorar as alternativas existentes. Isso não deve necessariamente ser interpretado como um aspecto negativo para a participação em geral, uma vez que a constituição de organizações civis pode ser motivada por interesses econômicos e não pela consecução de um fim social. Em outras palavras, a associatividade do terceiro setor corre o risco de perder legitimidade pelo surgimento de incentivos perversos com vistas à mera busca de financiamento. A contração da sociedade civil organizada não representa necessariamente uma perda de espaços de participação, mas sim a evolução na forma como a democracia é exercida.

Sociedade civil organizada

Como parte da política de fomento à sociedade civil organizada, mediante a “Lei de Fomento às Atividades Realizadas por Organizações da Sociedade Civil” (LFOSC), desde 2004 iniciou-se o Registro Federal de Organizações da Sociedade Civil (RFOSC) no México. Com base nos dados disponíveis em dezembro de 2022, o RFOSC contabilizou 43.798 organizações, cujas datas de formação podem alcançam mais de um século.

Embora desde as últimas décadas do século passado tenha havido um aumento na constituição de organizações civis no México, a existência do LFOSC motivou consideravelmente a constituição e registro de organizações, atingindo seu pico máximo por volta de 2013 (primeiro ano da administração do Presidente Enrique Peña Nieto. Dito de outra maneira, durante as duas gestões federais do Partido da Ação Nacional (*Partido Acción Nacional*), houve um aumento na constituição e registro de associações perante o poder federal. No entanto, a partir de 2014, há uma queda constante na constituição de organizações civis e uma tendência negativa em seu registro no RFOSC, mais acentuada durante a atual gestão federal (ver Gráfico 1). Várias são as possíveis hipóteses para esta situação: 1) as organizações não têm encontrado atualmente incentivos para formalizar sua constituição perante a autoridade nacional, uma vez que isto não representa nenhum benefício para elas (pela falta de programas de fomento/financiamento); ou, 2) a forma de participação se deslocou para outro tipo de instituição, talvez, a partir da disposição participativa.

Gráfico 1: Número total de organizações da sociedade civil constituídas e cadastradas no Cadastro Federal de Organizações da Sociedade Civil, por ano, 1990-2022



Fonte: Dados básicos: MÉXICO, 2022. Elaboração própria.

Disposição participativa no nível federal

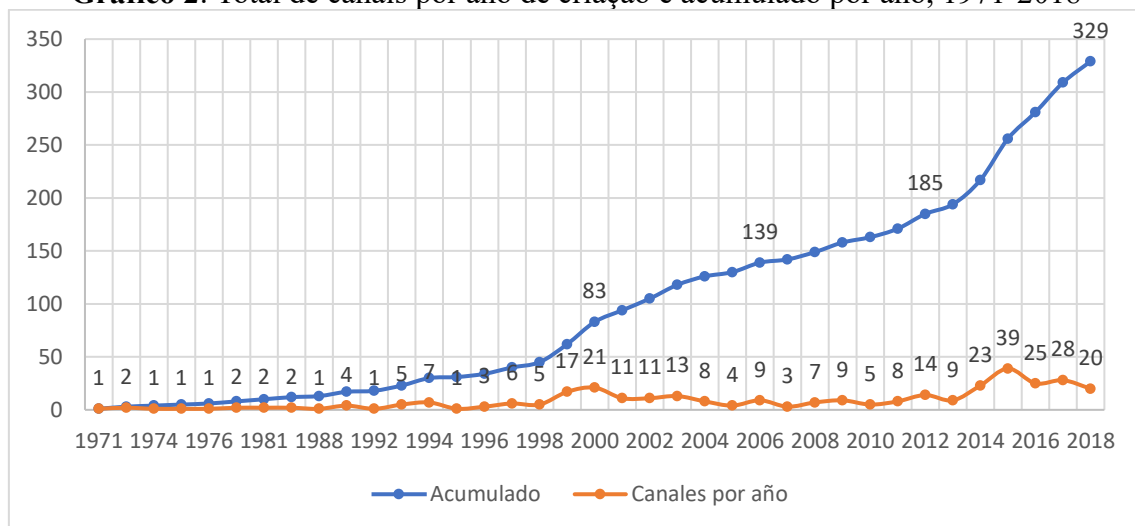
Com base nas informações públicas mais recentes disponíveis (2018),¹³ há o registro de 329 canais que funcionaram até 2018 como parte da disposição participativa

¹³ Esta é a base de dados criada pelas Diretrizes de 2017 (MÉXICO, 2017).

no nível federal. Como pode ser visto no Gráfico 2, no início deste século houve um aumento na criação de canais pela administração pública federal, ampliando-se ainda mais na segunda metade da segunda década, até alcançar a cifra mencionada.

Com base na seção anterior e nos dados acumulados, observa-se que a participação social a partir da disposição participativa oficial tem ganhado espaço em relação à participação da sociedade civil organizada. Atualmente, a maioria das organizações que estavam cadastradas no RFOSC, antes de 2019, estão inativas (ver Gráfico 3). Da mesma forma, se em anos como 2013 e 2014, o registro de OSCs tinha sido superior a 4.500 em todo o país, em 2022, foram registradas apenas 570. Desde 2019, registaram-se no RFOSC os níveis mais baixos de constituição. Essa situação pode ser uma reação às mudanças drásticas sofridas na política de fomento às OSCs.

Gráfico 2: Total de canais por ano de criação e acumulado por ano, 1971-2018

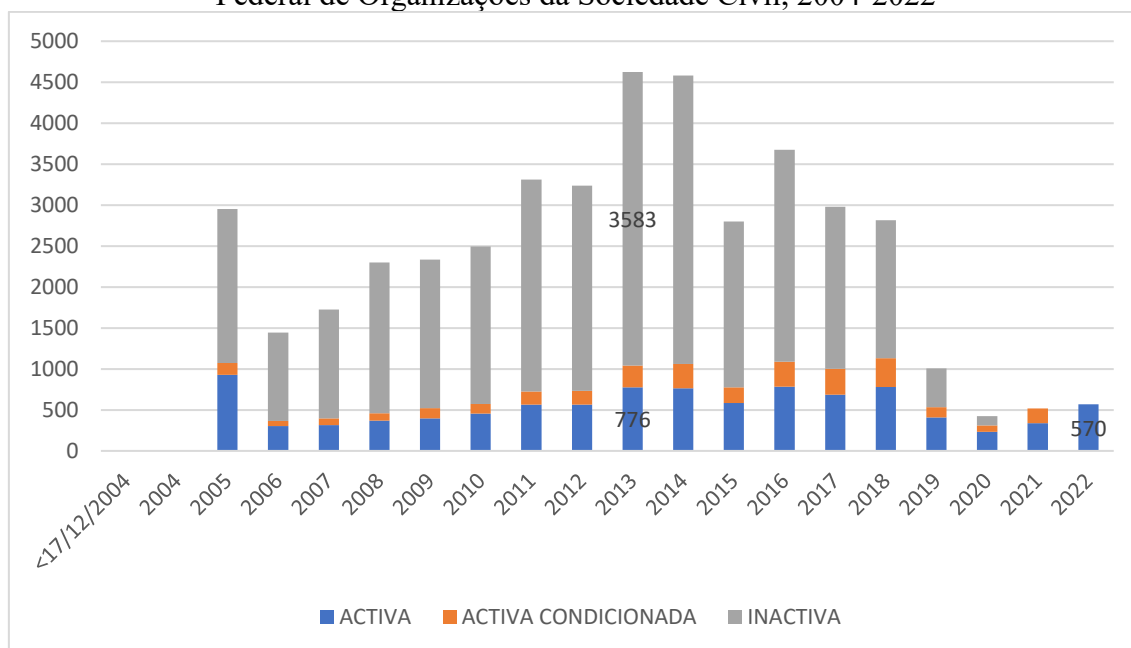


Fonte: Dados básicos: MÉXICO, 2017. Elaboração própria.

Nota: Acumulado (azul); Canais por ano (vermelho)

A participação em nível nacional, então, abriu espaço por meio dos canais disponibilizados pelo governo, mas com relativo grau de incidência. Nesse sentido, a prestação participativa em nível nacional manteve-se em nível consultivo, no qual os cidadãos não fazem necessariamente parte da tomada de decisão das políticas públicas. Dado o olhar crítico sobre o funcionamento da participação no México, isso poderia ser interpretado como uma ação de simulação ou cumprimento de cotas, na qual há inclusão de cidadãos, mas de forma apenas aparente, extremamente limitada e sem efeito.

Gráfico 3: Total de canais de participação por status, por ano de inscrição no Cadastro Federal de Organizações da Sociedade Civil, 2004-2022



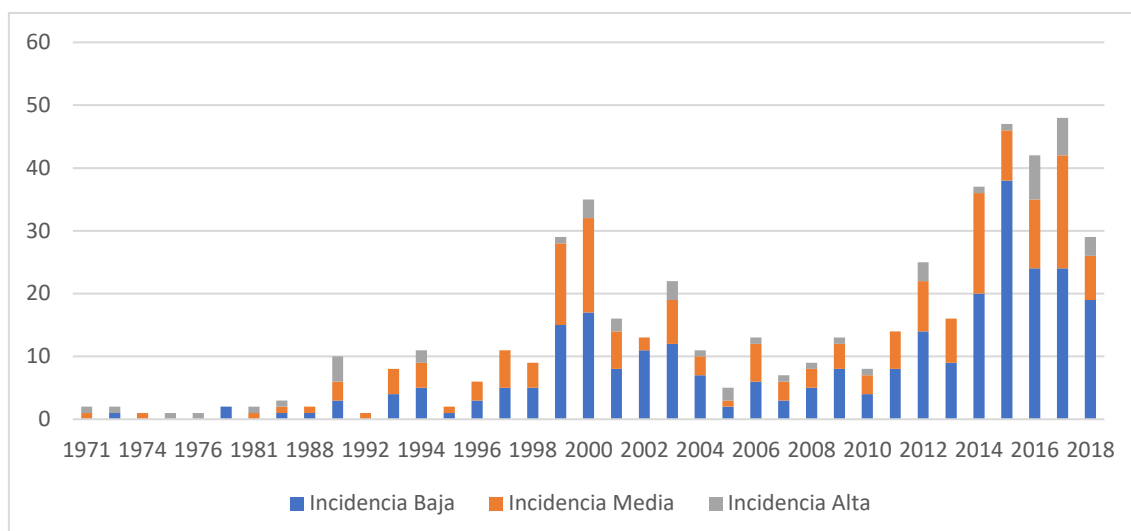
Fonte: Dados básicos: MÉXICO, 2022. Elaboração própria.

Nota: Ativa (azul); Ativa Condicionada (vermelho); Inativa (verde).

Dos 329 canais analisados, 285 deles são criados para ter uma incidência baixa (informar, consultar e/ou dialogar), 178 buscam uma incidência média (deliberar e/ou cogerir) e apenas 50 operam em nível de vigilância (dados não exclusivos, ver nota no Gráfico 4). Este padrão de disposição participativa, onde os canais criados a partir da administração pública apresentam uma incidência que se mantém apenas a nível consultivo, é observável em todos os anos (ver Gráfico 4).

O panorama que se apresenta com a diminuição das organizações civis e o aumento dos canais promovidos pelo governo federal deve suscitar a reflexão sobre o tipo de política de participação que se impõe: a que evite a contração da sociedade civil organizada e/ou a que consegue um envolvimento mais ativo e abrangente da oferta governamental. Junto a isso, torna-se necessário buscar os incentivos certos, com vistas a desencadear maior participação, para além de incentivos econômicos privilegiem a captação de recursos como objetivo único.

Gráfico 4: Total de canais de participação por nível de incidência, por ano de criação, 1971-2018



Fonte: Dados básicos: MÉXICO, 2017. Elaboração própria.

Nota: Foram adicionados como “Baixa Incidência” (azul), aqueles canais cuja incidência é Informação, Opinião e/ou Diálogo; como “Média Incidência” (vermelho), aqueles baseados na Deliberação e/ou Cogestão, e como “Alta Incidência” (verde), aqueles com poder de Vigilância. Cada canal tem um ou mais níveis de incidência. Nota: Foram adicionados como “Baixa Incidência” (azul), aqueles canais cuja incidência é Informação, Opinião e/ou Diálogo; como “Média Incidência” (vermelho), aqueles baseados na Deliberação e/ou Cogestão, e como “Alta Incidência” (verde), aqueles com poder de Vigilância. Cada canal tem um ou mais níveis de incidência.

O panorama que se apresenta com a diminuição das organizações civis e o aumento dos canais promovidos pelo governo federal deve suscitar a reflexão sobre o tipo de política de participação que se impõe: a que evite a contração da sociedade civil organizada e/ou a que consegue um envolvimento mais ativo e abrangente da oferta governamental. Junto a isso, torna-se necessário buscar os incentivos certos, com vistas a desencadear maior participação, para além de incentivos econômicos privilegiem a captação de recursos como objetivo único.

Mesmo com a existência de registros oficiais, o tipo de informação analisada é pouco indicativo de como funciona a participação em nível nacional. O conhecimento sobre a incidência de participação merece ir mais longe para saber se, na sua concepção, cada canal está pensado para recolher opiniões ou permitir um efetivo controle social. Ou seja, é preciso monitorar os resultados produzidos por cada canal em tempo hábil, mas isso só é possível com mecanismos que vão além da mera publicação periódica de estatísticas, atingindo a consulta em tempo real de informação de interesse público.

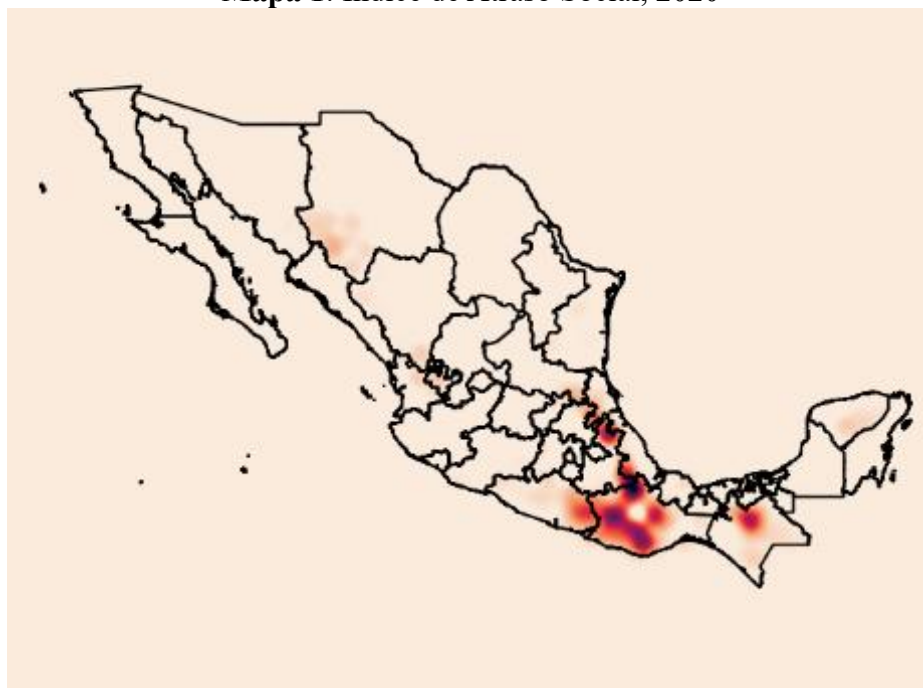
Diagnóstico do nível local

Atraso social e participação

Para a análise em nível local, será necessário partir de várias condições. A primeira é que o atraso social tem sido historicamente associado às regiões do sul geográfico do país. Por exemplo, o mapa de calor abaixo (Mapa 1) reflete o nível de defasagem social a nível municipal (baseado no Índice de Atraso Social), permitindo observar a aglomeração de municípios com maior atraso social entre os municípios de Oaxaca, Guerrero e Chiapas.

Da mesma forma, existe uma ligeira correlação negativa entre a dimensão populacional dos municípios e o seu nível de atraso social, que se acentua no grupo de municípios que referiram ter canais de participação nos Censos do Governo. O índice de correlação de Pearson é de -0,267 para todos os municípios e de -0,307 para o grupo de municípios que reportaram pelo menos um canal de participação (1.446 municípios). Isso significa que, em geral, quanto mais populosos os municípios, menor é a defasagem social que apresentam. Por não ser uma relação tão marcante, não se pode afirmar que o porte do município seja condição necessária ou propícia para a abertura de mais canais de participação.

Mapa 1: Índice de Atraso Social, 2020

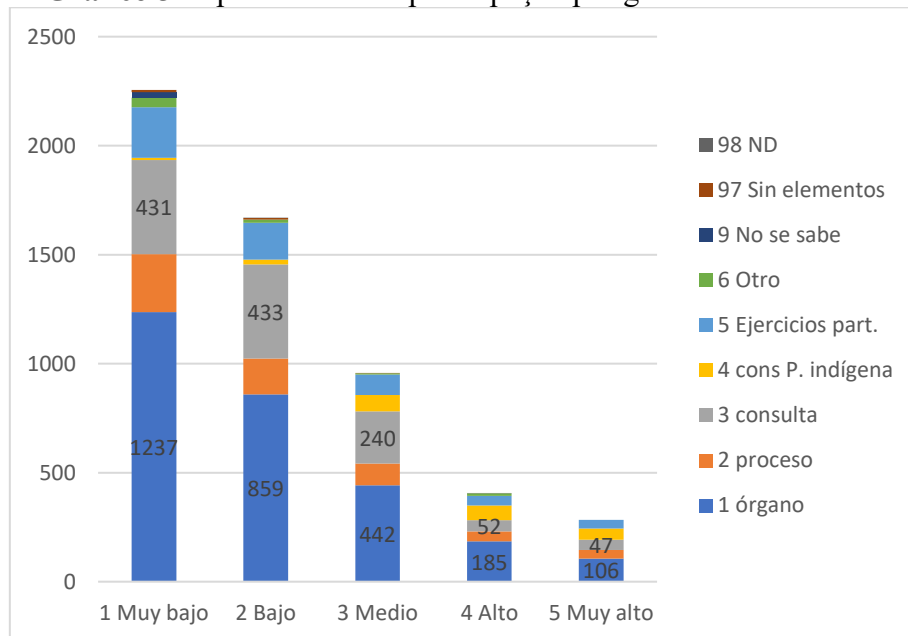


Fonte: Dados básicos: CONEVAL, 2016. Elaboração própria.

Quando se analisa o total de canais de participação existentes nos municípios do México como um todo, pode-se observar que o grupo de municípios com menor

defasagem social é aquele com maior volume de canais de participação (ver Gráfico 5). Isso é diferente da interpretação que se pode fazer do índice de correlação mencionado anteriormente, pois valoriza cada caso individualmente com base em seu nível de atraso e volume de canais. Por outro lado, o Gráfico 5 reflete como os canais geralmente são agrupados, de acordo com a classificação do Índice de Atraso Social estabelecida pelo CONEVAL. Isso permite abrir a discussão sobre pelo menos duas necessidades: 1) equilibrar a participação entre municípios com alto e baixo atraso social e 2) explorar as capacidades administrativas necessárias para expandir, gerir e sustentar a disposição participativa nos municípios.

Gráfico 5: Tipo de canal de participação por grau de atraso social



Fonte: Dados básicos: INEGI, 2022b; CONEVAL, 2016. Elaboração própria.

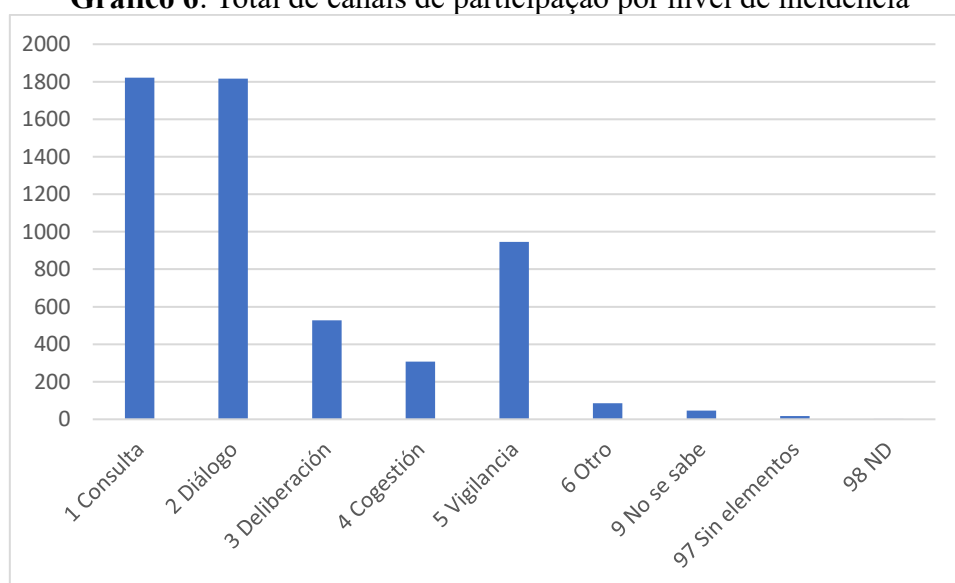
Nota: Na horizontal, grau de atraso social (da esquerda para a direita): 1 – Muito baixo, 2 – Baixo, 3 – Médio, 4 – Alto, 5 – Muito Alto. Na vertical, tipo de canal de participação (de baixo para cima): 1 – órgão, 2 – processo, 3 – consulta, 4 – conselho de população indígena, 5 – exercícios participativos, 6 – outro, 9 – não sabe responder, 97 – sem elementos para responder, 98 – não disponível para responder.

Assim como há a relação inversa entre defasagem social e abertura de canais de participação, também há uma propensão para que os canais que compõem a disposição participativa no nível municipal surjam na forma de órgãos. Dos 2.257 canais associados a municípios com grau de atraso social “muito baixo”, a maioria (1.237) são deste tipo, seguidos de um conjunto considerável de canais do tipo consulta (431). Essa tendência se repete em grupos de municípios com baixo e médio atraso social. O que se pode interpretar a partir dessa composição da disposição participativa é que o envolvimento no

tratamento dos diferentes temas da agenda pública não varia muito no que diz respeito à forma de participar.

Porém, quando se analisa o nível de incidência dos canais de participação, observa-se que, em geral, a maioria deles se encontra nos primeiros níveis (consulta e diálogo) (ver Gráfico 6). Ou seja, o envolvimento das pessoas na resolução de problemas públicos ou outras questões de interesse público tende a não ser profundo, mas sim a manter-se em um âmbito consultivo, sem influenciar diretamente a tomada de decisões ou a gestão de soluções.

Gráfico 6: Total de canais de participação por nível de incidência



Fonte: Dados básicos: INEGI, 2022b. Elaboração própria.

Nota: Na horizontal, nível de incidência (da esquerda para a direita): 1 – Consulta, 2 – Diálogo, 3 – Deliberação, 4 – Cogestão, 5 – Vigilância, 6 – Outro, 9 – não sabe responder, 97 – sem elementos para responder, 98 – não disponível para responder.

Tamanho do município e abertura de canais de participação

Uma segunda condição ou aspecto a considerar é que os municípios mais populosos e desenvolvidos têm administrações mais exigentes e, conseqüentemente, podem desenvolver uma maior consciência da necessidade de abrir canais de participação. Embora o tamanho do município seja mencionado como pré-condição para o sucesso de alguns canais participativos, como os orçamentos participativos (GOLDFRANK, 2006), essa afirmação pode não se sustentar em todos os tipos ou mesmo ser considerada uma antecipação da abertura de canais. Em outras palavras, considerando os dados dos municípios do México, pode-se assegurar que é menos provável encontrar canais de participação em grupos de municípios com população reduzida do que naqueles

com maior população. Por exemplo, o número total de municípios que não registram nenhum canal de participação tem uma população média inferior a 25.300 habitantes, enquanto a população do número total de municípios do México (incluindo prefeituras da Cidade do México)¹⁴ tem uma população média de mais de 51.000 habitantes. Como referência, o total de municípios que registram de um a 10 canais de participação tem uma população média de quase 61.500 habitantes, enquanto os municípios que registram mais de 10 canais têm uma população média de 156.550 habitantes (ver Tabela 1).

Tabela 2: Grupo de municípios por total de canais de participação e população

Grupo de municípios	população média
Todos os municípios	51.038
Municípios sem canais de participação	25.248
Município com um e até 10 canais de participação	61.485
Municípios com mais de 10 canais de participação	156.550

Fonte: Dados básicos: INEGI, 2022b. Elaboração própria.

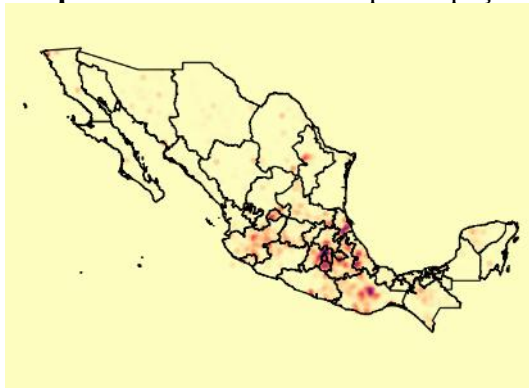
Entretanto, quando se atenta para a distribuição dos canais participativos, percebe-se que eles não estão necessariamente concentrados nas áreas mais urbanas. Isso se deve, em parte, à atomização do território (grande volume de municípios em alguns Estados da República). Mas a relação de canais por volume de população mostra que a cobertura da disposição participativa não aumenta por se tratar de áreas mais urbanas (ver Mapa 2). Do exposto pode-se deduzir que o número de canais de participação não é necessariamente proporcional ao tamanho da população; ou seja, pode haver muitos canais de participação em áreas urbanas cobrindo uma população pequena, mas pode haver muito menos áreas urbanas com poucos canais cobrindo grupos populacionais maiores.

Certamente, o volume de municípios faz com que existam mais canais participativos (por menor que seja o município, é melhor ter algum tipo de canal do que o contrário), mas o Mapa 3 indica que o número de canais de participação diminui quanto mais urbano for o município, parecendo apontar para a existência de um nível de "suficiência" de canais. A questão que se coloca é se existe um número razoável de canais participativos com os quais um determinado volume de população deve contar, ou se o

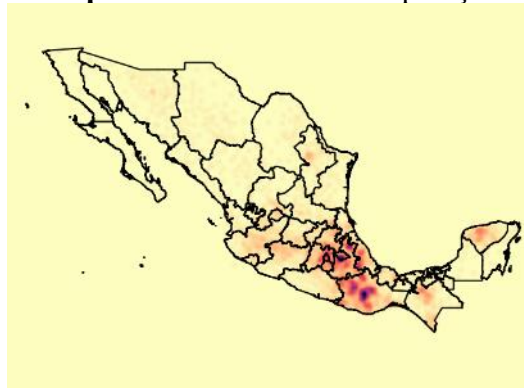
¹⁴ N.E.: As prefeituras da Cidade do México são as 16 demarcações territoriais constituídas como órgãos político-administrativos, e têm equivalência com os municípios que compõem as 31 entidades federativas da República Mexicana.

número de canais disponíveis e a sua capacidade de neles incluir mais população é um parâmetro da qualidade da disposição participativa.

Mapa 2: Total de canais de participação



Mapa 3: Total de Canais/População



Fonte: Dados básicos: INEGI, 2022b. Elaboração própria.

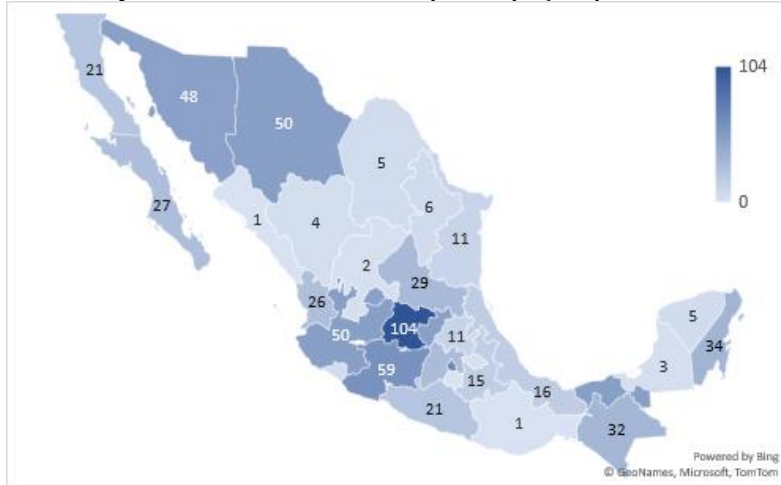
Avaliação estadual

Abertura de canal participativo

Mesmo com o risco representado pela interpretação do instrumento que capta as informações sobre a oferta participativa (neste caso, o Censo do Governo),¹⁵ é importante ter uma referência que possibilite a comparação do universo de canais em nível estadual. Nesse sentido, é preciso partir do reconhecimento do volume da prestação participativa por entidade federativa. Como pode ser visto no mapa 4, o Estado com maior volume de canais é Guanajuato com 104, enquanto Morelos não informou nenhum canal de participação no último Censo do Governo. No total, entre todos os estados, são 828 canais de participação (na data da captura do Censo).

¹⁵ Em sua versão para governos estaduais (INEGI, 2022a).

Mapa 4: Total de canais de participação por estado

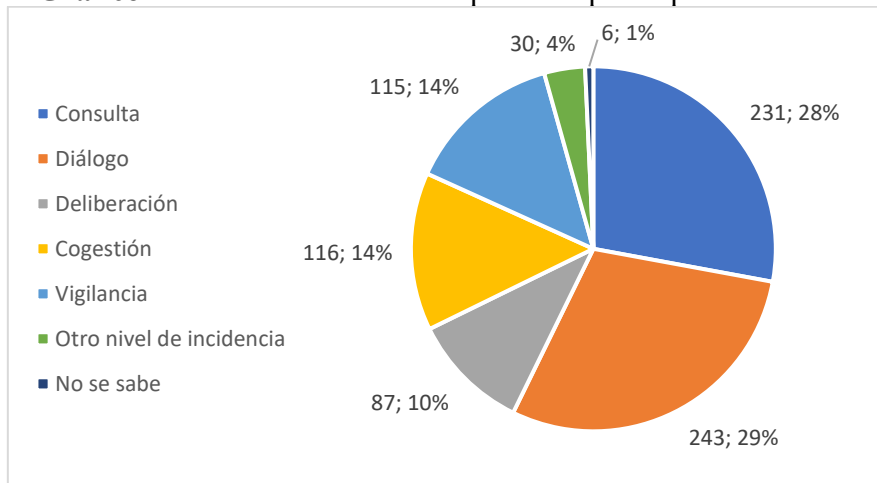


Fonte: Dados básicos: INEGI, 2022b. Elaboração própria.

Nível de incidência

Como no caso dos municípios, o nível de incidência no nível estadual manteve-se em um nível primário de consulta ou diálogo (ver Gráfico 7). Dos 828 canais participativos, 474 estão distribuídos entre esses dois níveis de incidência. Ressalta-se, porém, que os níveis de incidência e cogestão perfazem 27,9% do total de canais, pouco mais do que no nível municipal, onde somam 22,4%.

Gráfico 7: Grau de incidência da provisão participativa estadual



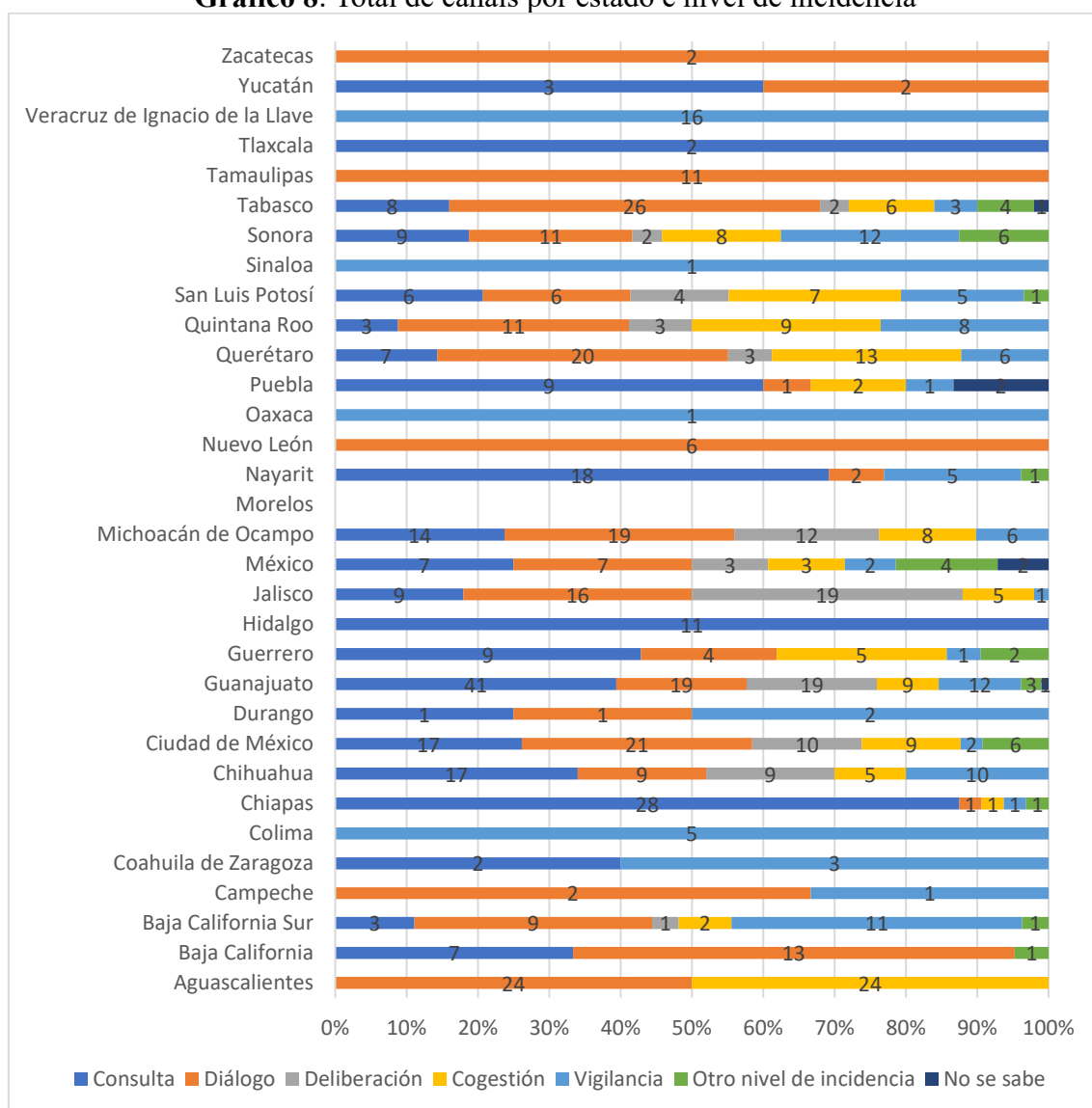
Fonte: Dados básicos: INEGI, 2022a. Elaboração própria.

Nota: Na vertical, nível de incidência (da cima para baixo): Consulta, Diálogo, Deliberación, Cogestión, Vigilancia, Otro nível de incidência, Não sabe.

A distribuição dos canais de participação no nível estadual de acordo com seu grau de incidência é muito variável entre as entidades federativas, mas é um indicador do valor atribuído ao envolvimento da população no tratamento de questões de interesse público.

Existem casos como Michoacán, onde há uma distribuição mais equilibrada entre o nível de incidência, mas também outros como Hidalgo, onde todos os canais têm um único nível de incidência do tipo consulta (ver Gráfico 8). Isso não significa, evidentemente, que a oferta participativa (ou oferta de canais apresentados por cada governo local) seja o único meio de participação à disposição dos cidadãos. O Censo Governamental não capta necessariamente a participação da sociedade civil organizada na resolução de problemas públicos ou na promoção de determinado tema na agenda pública.

Gráfico 8: Total de canais por estado e nível de incidência



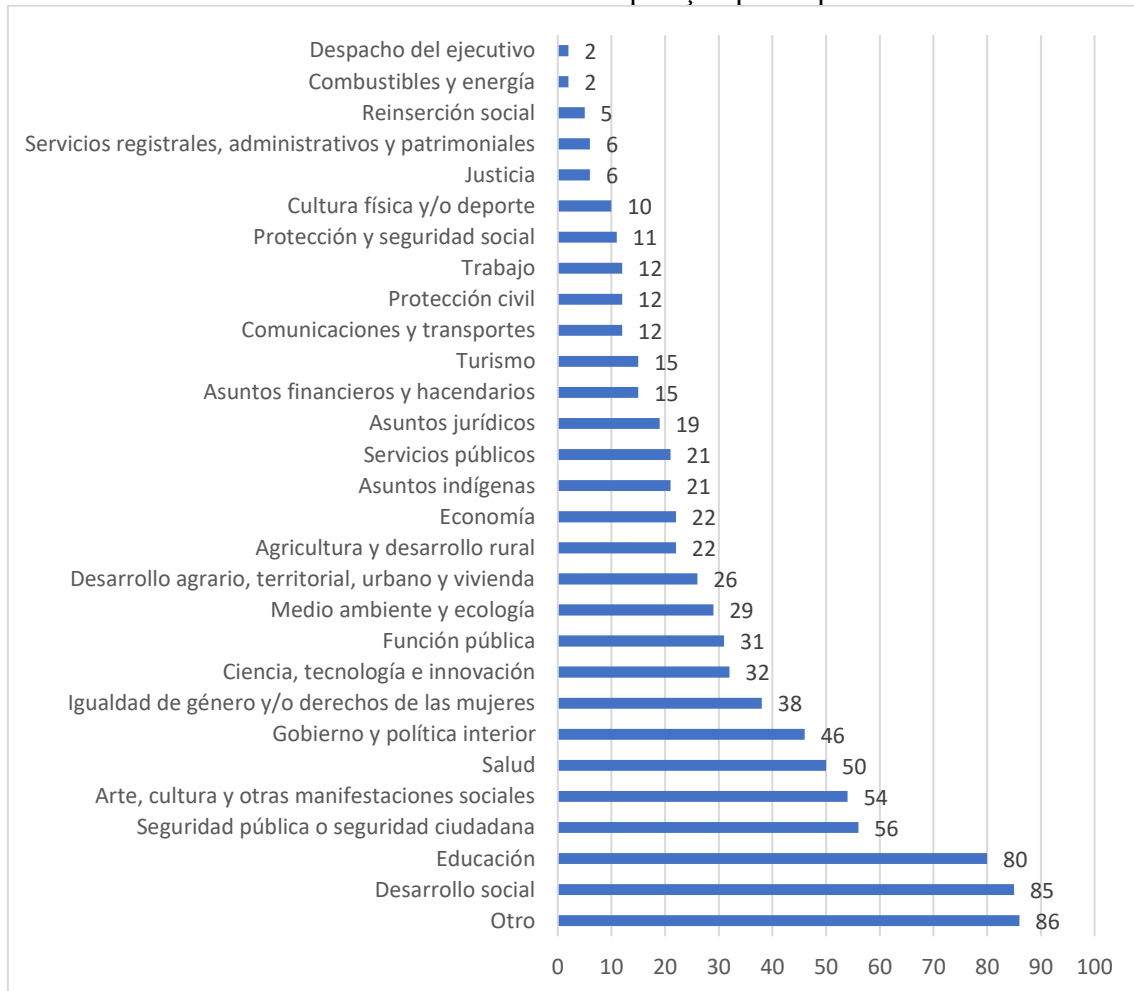
Fonte: Dados básicos: INEGI, 2022b. Elaboração própria.

Nota: Na horizontal, nível de incidência (da esquerda para a direita): Consulta, Diálogo, Deliberação, Cogestão, Vigilância, Outro nível de incidência, Não sabe.

Temáticas abordadas no âmbito da disposição participativa

Embora não haja um padrão tão definido na distribuição dos canais participativos por entidades federativas, algumas temáticas se caracterizam por serem tratadas a partir de um número mais amplo de canais, por exemplo, “Desenvolvimento Social” e “Educação” (ver Gráfico 9).

Gráfico 9: Temáticas abordadas na disposição participativa estadual



Fonte: Dados básicos: INEGI, 2022a. Elaboração própria.

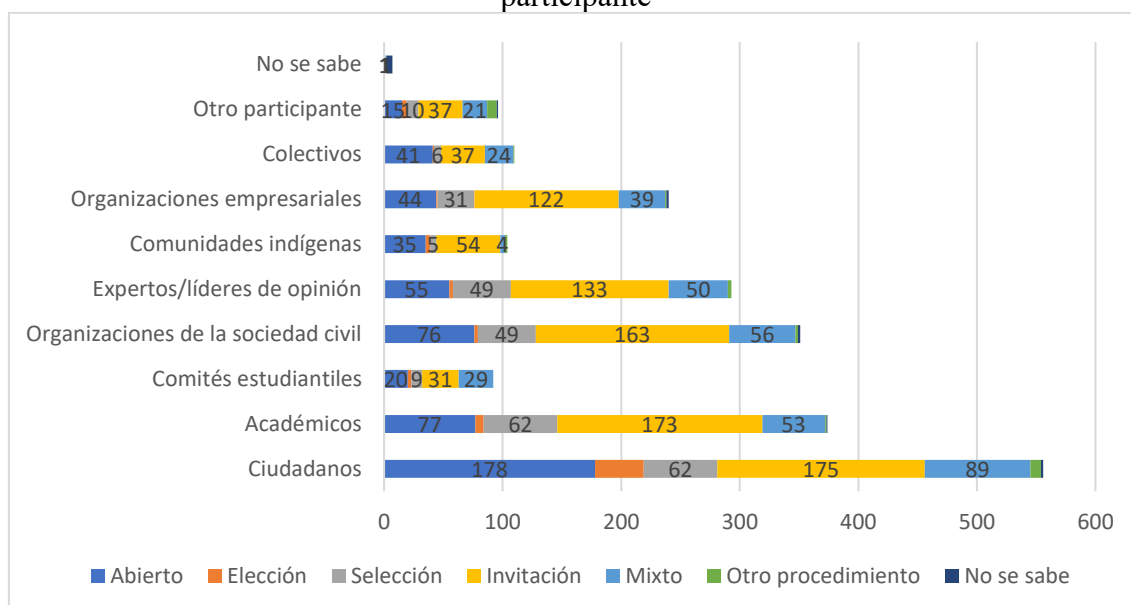
Nota: Na vertical, temáticas (da cima para baixo): Despachos executivos, Combustíveis e energia, Reinscrição social, Serviços cartoriais, administrativos e patrimoniais, Justiça, Cultura física e/ou esporte, Proteção social e seguridade social, Trabalho, Proteção civil, Comunicação e transportes, Turismo, Assuntos financeiros e tributários, Assuntos jurídicos, Serviços públicos, Assuntos indígenas, Economia, Agricultura e desenvolvimento rural, Desenvolvimento agrário, territorial e habitação, Meio ambiente e ecologia, Função pública, Ciência, tecnologia e inovação, Igualdade de gênero e/ou direito das mulheres, Governo e política interior, Saúde, Arte, cultura e outras manifestações sociais, Segurança pública ou segurança cidadã, Educação, Desenvolvimento Social, Outro.

Tipos de canal e participantes

Um canal de participação social não poderia ser considerado como tal não fosse a colaboração de diversos grupos populacionais com o poder público, formando uma relação sociogovernamental com responsabilidades compartilhadas. Nesse sentido, faz

sentido que o perfil mais frequente de participação nos canais estaduais seja o de "cidadãos" (ver Gráfico 10). No entanto, em todos os perfis considerados participantes dos referidos canais, destaca-se que há um grande percentual de acesso a eles por convite, o que indica que a participação nos canais estatais tende a ser por meio de processos fechados (não tão acessíveis) e a critério dos governos (uma vez que o processo de convite implica que a autoridade predefina quem participa).

Gráfico 10: Procedimento para acesso aos canais de participação por tipo de participante



Fonte: Dados básicos: INEGI, 2022b. Elaboração própria.

Nota: Na horizontal, procedimentos de acesso (da esquerda para a direita): Aberto, Eleição, Seleção, Convite, Misto, Outro procedimento, Não sabe. Na vertical, participantes (de baixo para cima): Cidadãos, Acadêmicos, Comitês estudantis, Organizações da sociedade civil, Expertos/formadores de opinião, Comunidades indígenas, Organizações empresariais, Coletivos, Outro participante, Não sabe.

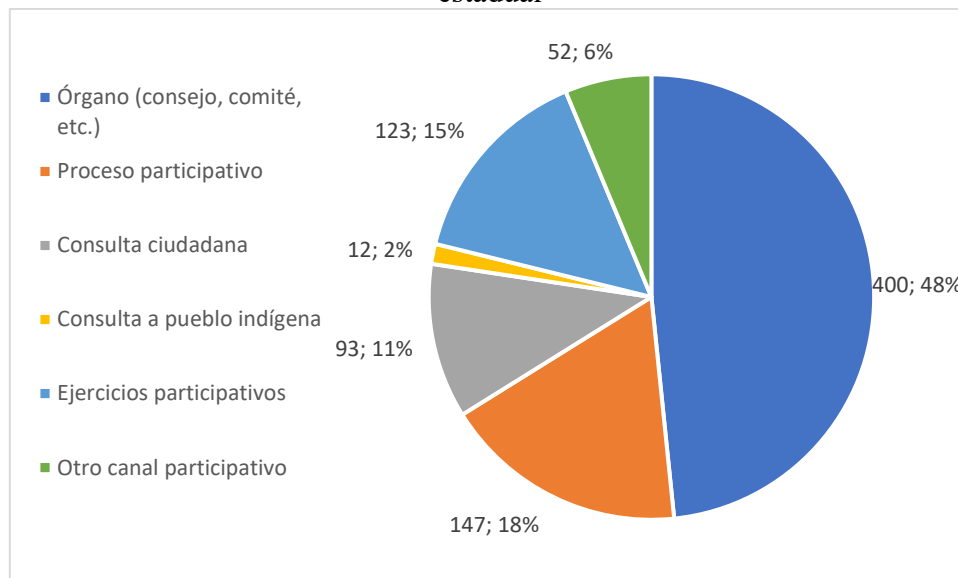
As estatísticas sobre os perfis dos cidadãos que participam dos canais estaduais não mostram, contudo, a proporção dos participantes do setor público. Assim, não só o tipo de participante (cidadão com acesso aberto ou grupos com convite, para dar um exemplo) deve chamar a atenção, mas também quanta força/influência a sociedade civil pode ter proporcionalmente no funcionamento dos canais participativos e seus respectivos resultados de contra o poder que o setor público tem sobre eles. Isto, juntamente com os procedimentos de acesso aos canais, permite-nos estabelecer algumas questões: 1) Se é desejável que os procedimentos de acesso, em todos os casos, sejam mais abertos; 2) conseqüentemente, se alguns procedimentos de acesso deveriam permanecer mais fechados, devido à natureza e exigência de algum tipo de participação mais especializada,

e 3) qual seria a combinação preferível entre participantes dos setores público, privado e/ou social.

Padrões na configuração da disposição participativa

Uma semelhança que a oferta participativa no nível estadual compartilha com a do nível municipal é que ambos têm uma porcentagem maior de canais do tipo órgão (ver Gráfico 11). Em ambos os canais, os órgãos de participação constituem cerca de metade do total de canais, muito acima de qualquer outro tipo de identificado.

Gráfico 11: Total e percentual de canais de participação por tipo de canal no nível estadual



Fonte: Dados básicos: INEGI, 2022a. Elaboração própria.

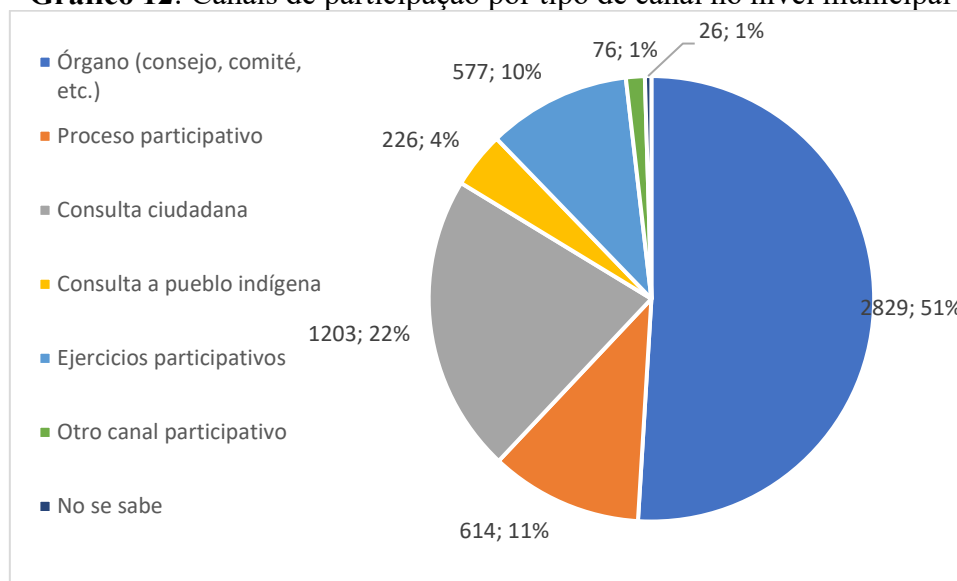
Nota: Na vertical, tipos de canais participativos (de cima para baixo): Órgão (conselho, comitê etc.), Processo participativo, Consulta cidadã, Consulta a povos indígenas, Exercícios participativos, Outro canal participativo. Não foram considerados os canais cujo tipo não foi informado.

Uma vez feito o diagnóstico atual da disposição participativa em nível local no México, destaca-se uma implicação importante que tem a ver com a necessidade persistente de implementar o acompanhamento e monitoramento da participação. De um lado, existem os censos governamentais como abordagem do tema, mas não atendem exclusivamente a essa necessidade (a participação é apenas um dos vários temas do referido instrumento). Por outro lado, o conhecimento da disposição participativa depende apenas da periodicidade da publicação dos censos; ou seja, não existe um acompanhamento amigável ou registro imediato das reconfigurações, alterações e acordos

que decorrem do funcionamento dos canais, pelo que o panorama da oferta participativa, até agora, é apenas uma marca temporária do que realmente acontece localmente.

Da mesma forma, é preciso mudar o foco da participação para reconhecer não apenas a abertura de mais canais, mas também sua configuração, funcionamento e impacto nas áreas de política pública em que estão inseridos. Caso contrário, corre-se o risco de simular uma participação social efetiva, baseada na existência de órgãos consultivos (com pouco envolvimento) e destinada a permanecer em níveis muito baixos de incidência. Isso implica também na disposição dos governos locais de flexibilizar o controle dos canais, dando-lhes autonomia suficiente para fazer valer os instrumentos democráticos aos quais a população deve ter acesso, isto é, permitir que o resultado e as decisões emanadas dos canais de participação sejam uma responsabilidade compartilhada com a sociedade e não produto de vontades unilaterais.

Gráfico 12: Canais de participação por tipo de canal no nível municipal



Fonte: Dados básicos: INEGI, 2022b. Elaboração própria.

Nota: Na vertical, tipos de canais participativos (de cima para baixo): Órgão (conselho, comité etc.), Processo participativo, Consulta cidadã, Consulta a povos indígenas, Exercícios participativos, Outro canal participativo, Não sabe. Não são considerados os canais para os quais não existiam elementos a responder nos Censos do Governo ou para os quais não existia informação disponível quanto ao tipo de canal.

CONCLUSÕES

O México possui uma diversidade complexa nas formas de participação nos processos de políticas públicas. Seja por meio da organização da sociedade civil ou por meio do envolvimento nos canais fornecidos pelos governos, a sociedade mexicana tem tido

alternativas para participar da solução dos problemas que a afetam. A disposição participativa, tanto nacional quanto localmente, tem significado o estabelecimento das relações governo-sociedade como um processo democrático conjunto, que, no entanto, ainda carece de mecanismos de monitoramento que deem conta da efetividade de seu funcionamento.

Uma condição para a evolução no monitoramento da participação social no México é conhecer seu panorama atual. Nesse sentido, foi feito um diagnóstico da participação em nível nacional e subnacional, aproveitando as informações públicas disponíveis. Os dados dos censos governamentais, por exemplo, são o resultado de processos de estudo e exploração que permitiram uma sistematização mais clara das características mais importantes que moldam a participação.

Em nível nacional, vale destacar o fato de que nos últimos anos houve uma diminuição da participação da sociedade civil organizada e um aumento dos canais de participação da administração pública federal. Apesar de o RFOSC ter mais de 40.000 organizações inscritas, a maioria delas encontra-se inativa, observando-se também, desde 2015, um decréscimo na constituição e registro deste tipo de associações. Isso está relacionado à mudança na política de promoção das atividades das OSCs nos últimos anos.

No nível local, observou-se que os municípios com menor atraso social possuem maior volume de canais de participação. Quanto ao seu tipo, a tendência dos canais de participação local é que se constituam na forma de órgãos. Do mesmo modo, de uma forma geral, tanto a nível nacional como local, tem-se destacado um padrão em que a disposição participativa tende a funcionar a nível consultivo, sem que os cidadãos tenham maior incidência na tomada de decisões.

REFERÊNCIAS

BANCO MUNDIAL (México). **Gobernabilidad democrática en México: más allá de la captura del Estado y la polarización social**. Ciudad de México, 2007.

CONSEJO NACIONAL DE EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO SOCIAL. **Índice de rezago social 2015 a nivel nacional, estatal y municipal**. Ciudad de México: Coneval, 2016. Disponível em:

https://www.coneval.org.mx/Medicion/IRS/paginas/indice_rezago_social_2015.aspx.

Acesso em: 15 mar. 2023.

ESCAMILLA, Alberto; LÓPEZ DE LA TORRE, Rene. El presupuesto participativo en la Ciudad de México: problemas de diseño institucional y niveles de participación

ciudadana. **Sociológica**, Ciudad de México, v. 36, n.103, p.85-118, mayo/agosto 2021. Disponível em:

<https://sociologicamexico.azc.uam.mx/index.php/Sociologica/article/view/1683/1698>.

Acesso em: 15 mar. 2023.

GOLDFRANK, Benjamin. Los procesos de “presupuesto participativo” en América Latina: Éxito, fracaso y cambio, **Revista de Ciencia Política**, Santiago de Chile, v. 26, n. 2, p.3-28, 2006. Disponível em: https://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-090X2006000200001&script=sci_abstract. Acesso em 15 mar. 2023.

GURZA LAVALLE, Adrian; GUICHENEY, Hellen; VELLO, Bruno Grisotto. Conselhos e regimes de normatização: padrões decisórios em municípios de grande porte. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 36, n. 106, 2021.

Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/SVX4FMc7h9ybsHjSYsbRwVC/>.

Acesso em: 15 mar. 2023.

GURZA LAVALLE, Adrián; ISUNZA VERA, Ernesto. Precisiones conceptuales para el debate contemporáneo sobre la innovación democrática: participación, controles sociales y representación. In: ISUNZA VERA, Ernesto; GURZA LAVALLE, Adrián (ed.). **La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social**. Ciudad de México: CIESAS, 2010. p.19-82. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/284853013_Precisiones_conceptuales_para_el_debate_contemporaneo_sobre_la_innovacion_democratica. Acesso em: 21 mar. 2023.

HEVIA, Felipe; ISUNZA VERA, Ernesto. La perspectiva de interfaz aplicada a las relaciones sociedad civil-Estado en México. In: OLVERA RIVERA, Alberto (ed.). **La democratización frustrada: limitaciones institucionales y colonización política de las instituciones garantes de derechos y de participación ciudadana en México**. Ciudad de México: CIESAS, 2010. p. 59-127. Disponível em:

https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/outras_pesquisas/hevia_felipe_isunza_ernesto_perspectiva_interfaz_aplicada_relaciones_sociedad_civil_estado_mexico.pdf. Acesso em: 21 mar. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFIA (México). **Censo Nacional de Gobiernos Estatales 2021**. Aguascalientes: Inegi, 2022a. Disponível em: <https://www.inegi.org.mx/programas/cnge/2021/>. Acesso em: 15 mar. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFIA (México). **Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2021**. Aguascalientes: Inegi, 2022b. Disponível em:

<https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2021/#:~:text=El%20Censo%20Nacional%20de%20Gobiernos,territorial%20de%20la%20Ciudad%20de>. Acesso em: 21 mar. 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y GEOGRAFIA (México). **Censo Nacional de Gobiernos Municipales y Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México 2019**. Aguascalientes: Inegi, 2020. Disponível em:

<https://www.inegi.org.mx/programas/cngmd/2019/>. Acesso em: 21 mar. 2023.

ISUNZA VERA, Ernesto, HEVIA, Felipe. **Relaciones sociedad civil-Estado en México: un ensayo de interpretación**. México, D.F.: CIESAS, 2006. (Cuadernos para la Democratización, n. 4). Disponível em:

https://scholar.google.com/citations?view_op=view_citation&hl=pt-

[BR&user=UkGSUs0AAAAJ&citation_for_view=UkGSUs0AAAAJ:ULOm3_A8WrAC](#). Acesso em: 21 mar. 2023.

ISUNZA VERA, Ernesto. Documento generador del Sistema Nacional de Participación Social: Proyecto Conacyt FOINS 299508 “Hacia la construcción del Sistema Nacional de Participación. Etapa 1: Ámbito federal y bases del sistema”. (Documento interno) México, 2020

ISUNZA VERA, Ernesto; GURZA LAVALLE, Adrián (coord.). La innovación democrática en América Latina: tramas y nudos de la representación, la participación y el control social. Ciudad de México: CIESAS, 2010.

ISUNZA VERA, Ernesto; GURZA LAVALLE, Adrián (ed.). **Controles democráticos no-electorales y regímenes de rendición de cuentas en el Sur Global**. Oxford: Peter Lang, 2018.

MÉXICO. Secretaría de Gobernación. **Base de datos de Mecanismos de Participación Ciudadana en la Administración Pública Federal**. Ciudad de México. 2017.

Disponível em:

<http://mecanismosdeparticipacion.segob.gob.mx/es/Mecanismos/Consulta>. Acesso em: 21 mar. 2023.

MÉXICO. Comisión de Fomento de las Actividades de las Organizaciones de la Sociedad Civil. **Buscador de OSC**. Ciudad de México, 2022. Disponível em:

<http://www.sii.gob.mx/portal/>. Acesso em: 21 mar. 2023.

MÉXICO. Secretaría de Gobernación. Lineamientos para el impulso, conformación, organización y funcionamiento de los mecanismos de participación ciudadana en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. **Diario Oficial de la Federación**, Ciudad de México, 11 de agosto de 2017. Disponível em:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5493639&fecha=11/08/2017#gsc.tab=0. Acesso em: 21 mar. 2023.

PARTICIPANDO POR MÉXICO. **Mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal en México 2015**: reporte de hallazgos a partir de la integración de las bases de datos de mecanismos de participación ciudadana a nivel municipal en México 2015. Ciudad de México, 2016. Disponível em:

http://mpcmx.org/content/tuning/Reporte_de_hallazgos_MPCM.pdf. Acesso em: 21 mar. 2023.

PIRES, Roberto; VAZ, Alexander. **Participação social como método de governo?: um mapeamento das “interfaces socioestatais” nos programas federais**. Rio de Janeiro: Ipea, 2012. (Texto para discussão, n.1707).

PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (México). Mapeo de participación ciudadana en la Administración Pública Federal de México. Ciudad de México: PNUD, 2015. Disponível em:

https://www.academia.edu/40894547/Mapeo_mecanismos_participaci%C3%B3n_ciudadana_APF_M%C3%A9xico_6mar15_completo. Acesso em: 21 mar. 2023.

SOUZA, Clóvis Henrique Leite; PIRES, Roberto Rocha Coelho. Conferências nacionais como interfaces socioestatais: seus usos e papéis na perspectiva de gestores federais, **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 63, n. 4, p. 499-518, 2012.