



Conceitos básicos em Políticas Públicas no Brasil contemporâneo

Andrius Estevam Noronha¹

Resumo

Esse trabalho tem como objetivo analisar as formas de se pensar a formulação e implementação de políticas públicas no Brasil Democrático. Procura apontar os mecanismos utilizados para estruturar o espaço político e econômico das políticas públicas no país a partir da redemocratização. Analisa conceitos fundamentais que norteiam as diferentes propostas teóricas em políticas públicas, formuladas a partir dos anos 80, e a nova agenda dessas políticas influenciadas pelo dismantelamento do Estado promovidas pelas políticas neoliberais. Esse trabalho fará uma análise do conceito de políticas públicas, tendo como base a literatura recente sobre o assunto, seguida de uma análise sobre as propostas de políticas públicas implementadas no Brasil Democrático.

Palavras Chaves: Políticas públicas, Democracia, Brasil, Globalização.

Basic Concepts in Public Policies in Brazil in present times

Abstract

This article intends to analyze the thought that back up the proposals of public policies in Brazil. It aims at pointing out the ways of structuring politically and economically public policies from the democratic times onwards. It analyzes the theories lying behind the different plans of public policies from the 1980's onwards as well as the agenda of these

¹ Mestre em Desenvolvimento Regional. Universidade de Santa Cruz do Sul. UNISC. E-Mail: andriusnoronha2000@yahoo.com.br

policies under the dismantling of the State. This article will analyze “public policy” from the point of view of the latest literature about this issue, followed by an analysis about the different proposals for public policies implemented during the Brazilian democratic period.

Key words: Public Policies, Democracy, Brazil, Globalization

Introdução

Nas últimas décadas, a exclusão social tornou-se tema central nos debates sobre planejamento e direcionamento das políticas públicas. As novas abordagens teóricas sobre organização e implementação de políticas públicas passaram a ser debatidas em todos os governos do ocidente. A atual organização do regime de acumulação, voltada à flexibilização dos contratos de trabalho promove a desigualdade social e a pobreza que já não é mais exclusiva dos países chamados de “terceiro mundo” ou “em desenvolvimento”. É necessário conhecer a trajetória histórica desses países para compreender as principais lacunas existentes no processo de geração renda e emprego em tempos de globalização.

Nesse trabalho vamos discutir as formas de se pensar políticas públicas a partir de uma literatura que contemple os elementos básicos sobre o tema no Brasil Democrático. A persistência das desigualdades sociais é um forte indicador da necessidade de novas propostas de políticas públicas que diminuam os efeitos dessa realidade na população.

Para fins de argumentação, a proposta desse trabalho tem a seguinte divisão: na primeira parte, aborda os conceitos básicos de políticas públicas, destacando os elementos fundamentais construídos por sociólogos e cientistas políticos; na segunda parte fará uma análise do Brasil Democrático e suas perspectivas na formulação e implementação dessas políticas públicas.

Conceitos Básicos de Políticas Públicas

Luiz César Ribeiro (2003) afirma que a democracia no Brasil é um fato recente, entremeado por golpes militares e ditaduras. Além disso, para ele, a sociedade brasileira caracteriza-se por uma “desigualdade de origem”, não existindo pilares para uma democratização das oportunidades. Conforme o autor, o surgimento de uma sociedade mais justa estaria calcado na seguinte afirmação:

A sociedade igualitária não é uma sociedade em que todos são idênticos na maneira de ser, sem diferenças sociais, mas é uma sociedade na qual as oportunidades são distribuídas de maneira democrática. Assim, quando falamos em igualdade, falamos em igualdade de direitos. (RIBEIRO, 2003, p.15).

Para solucionar o problema da desigualdade no Brasil, o autor sugere uma saída paradoxal: as políticas públicas devem tratar “desigualmente os que são desiguais” para “tornar eqüitativas as oportunidades” (Idem, 2003, p. 16). Mas, como agir de forma desigual se o que se busca justamente é acabar com a desigualdade social?

O autor também aponta como solução para a problemática situação brasileira a construção de um governo “efetivamente republicano”. Isso significa acabar com o clientelismo, com a troca de favores e com o malfadado “jeitinho brasileiro” na política, ou, como afirma Ribeiro, implantar uma República que *desprivatize o Estado* (Idem, 2003, p.16), exterminando a corrupção institucionalizada e o personalismo que domina o setor público. Para o autor, “o projeto republicano implica no impessoalismo do atendimento das necessidades sociais a partir da lógica do direito” (Idem). E antes de tudo isso, é absolutamente necessário assegurar a democracia no Brasil, o que significa, segundo o autor, “atender as necessidades sociais da população para garantir uma vida de bem-estar, sem as quais os cidadãos não conseguem efetivamente ter cidadania” (Idem, p.17). Para levar tais mudanças adiante, Ribeiro ressalta a importância do trabalho dos Conselhos Municipais, para cujos integrantes é voltado o texto.

Na análise de Sérgio de Azevedo (2003, p. 38), encontra-se o conceito de Políticas Públicas, que ele define como “tudo o que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões”. Segundo o autor, há nelas duas características gerais: primeiro, a busca de um consenso sobre o que se pretende fazer e deixar de fazer e, segundo, a definição de normas e o processamento de conflitos. Entre os diferentes tipos de políticas públicas, destacam-se três: as redistributivas, as distributivas e as regulatórias. Vejamos cada uma delas:

Políticas Públicas Redistributivas: Seu objetivo é “redistribuir a renda na forma de recursos e/ou de financiamento de equipamentos e serviços públicos” (Idem). Como exemplos, o autor cita a isenção ou diminuição do IPTU para a população de baixa renda e o aumento da taxa para aqueles que vivem em mansões ou em apartamentos de luxo. Com esse dinheiro, o município financia as políticas urbanas e sociais, promove a redistribuição de renda e não altera o valor final recebido, já que cobra mais de uns e menos de outros. Azevedo lembra que esse tipo de política pública costuma receber o nome de “Política Robin Hood”, justamente por tirar dos ricos para dar aos pobres.

Teoricamente, essa política beneficia grandes grupos sociais, mas enfrenta resistências para ser implantada. A solução, muitas vezes, é implantar uma política redistributiva mais branda, mediante a realocação de verbas orçamentárias.

Políticas Distributivas: Estas atendem a demandas pontuais de grupos específicos. Têm como objetivo a oferta de equipamentos e de serviços públicos setoriais. Nesse caso, é a sociedade como um todo, através do orçamento público, que financia a implementação. Os beneficiários são pequenos grupos ou pessoas de diferentes estratos sociais. Os exemplos citados pelo autor são a pavimentação de ruas, a iluminação pública e a oferta de equipamentos para deficientes físicos. Este é tipo de política de maior tradição no Brasil, conforme Azevedo. Costuma ser de fácil aceitação, por não envolver grandes gastos. O problema é que, em muitos casos, funciona como uma espécie de clientelismo, porque, como se sabe, muitos parlamentares aplicam tais políticas em troca de futuros votos. Apesar disso, Azevedo ressalta que nem toda política distributiva é clientelista, como, por exemplo, políticas de auxílio a flagelados.

Políticas Regulatórias: Visam regular determinado setor, criando normas para o funcionamento dos serviços públicos. É usada para normatizar as políticas redistributivas e distributivas. Um exemplo pertinente é o Plano Diretor. Segundo o autor, as pessoas geralmente só percebem a existência de uma política regulatória quando se sentem prejudicadas.

Em seguida, o autor também lista os problemas relacionados com a implementação de políticas públicas. Destacam-se:

- *As interfaces que se formam entre as políticas setoriais.*

Exemplos: secretários, prefeito e outros funcionários públicos acabam muitas vezes competindo entre si e prejudicando a implementação de determinada política; a melhoria de um setor, por exemplo, a saúde da população de uma vila, pode acarretar a piora de outro, que não recebe as mesmas verbas, etc.

- *Os efeitos inesperados.* É impossível prever os impactos de uma política pública, porque existem muitas variáveis e os chamados efeitos emergentes (Boudon), podem ser positivos ou perversos.

- *A não-política.* Ao optar por determinada política pública, escolhe-se o que vai e o que não vai ser feito. E o fato de não realizar determinada ação também pode se tornar um problema.

- *A redundância*. Quando dois ou mais órgãos públicos atuam no mesmo programa e há sobreposição de ações, sem acarretar benefício ao cidadão comum. Mas, ressalta o autor, há casos em que a redundância é positiva e válida, como no setor da saúde pública, em que é importante haver atuação federal, estadual e municipal criando maiores possibilidades de investimentos.

- *As opções trágicas*. A escassez de recursos leva os governos a fazerem escolhas, observando as prioridades. Essas escolhas se revelam trágicas, segundo Azevedo, quando todas recaem sobre favelas e áreas pobres, mas existem outros problemas e carências.

- *A tragédia dos comuns*. “A maximização dos interesses individuais pode gerar situações de perda para todos (tragédias coletivas)” (Azevedo, 2003, p.42).

Em seu trabalho, o autor também destaca a questão do associativismo e os tipos de participação em políticas públicas, que podem ser:

- *Associativismo restrito ou societal*: Não necessita do o poder público para atingir seus objetivos, restritos a ações socioetárias. Exemplos: clubes de esporte, rotary, etc

- *Associativismo Reivindicativo (organizações reivindicativas)*: Tem como objetivo reivindicar. Trata-se de organizações que demandam bens materiais.

- *Associativismo Social Clássico (movimentos sociais)*: é uma associação em torno de valores. Nesse caso, não se reivindicam bens materiais, mas se luta por valores, com a intenção de mudar ou de conservar determinada dimensão social. Exemplos: movimentos feministas, ambientalistas, etc.

- *Tipos de Participação: Restrita ou instrumental*: Tem relação com um projeto específico e em geral é focalizada em um bairro ou região.

- *Ampliada ou neocorporativa*: define diretrizes gerais para as políticas públicas setoriais (política da saúde, da educação, elaboração do orçamento municipal, etc).

Já Vallés (2002) destaca os atores sociais no processo de política linear, como as instituições públicas, partidos, meios de comunicação, que atuam na definição e avaliação das políticas públicas a serem implantadas. Para ele, a Política Pública é um conjunto interrelacionado de decisões e de não-decisões que têm como foco uma área determinada de conflito ou tensão social. Vallès também destaca quatro grandes categorias de políticas públicas - as regulativas, as

distributivas, as redistributivas e as institucionais, já mencionadas anteriormente.

Para ele, a elaboração e implantação de políticas públicas implica em uma série de atividades individuais e coletivas, podendo-se distinguir, quatro etapas básicas: a iniciação (identificação do problema e incorporação à agenda pública), elaboração (formulação de alternativas e seleção de respostas), implantação, avaliação e seguimento da política.

O processo inicia-se a partir de uma situação problemática, que provoca certo grau de tensão ou de controvérsia. Mas um problema coletivo, conforme esse autor, é sempre uma construção social e não um dado objetivo. A definição do que é problema, portanto, é algo muito subjetivo e varia de pessoa a pessoa. Por isso, alerta Vallès, é preciso que se faça uma “boa” definição do problema para que a política dê certo. Uma vez incorporada a questão na agenda pública, deve-se procurar elaborar propostas de reação e como determinar a seleção de algumas e o descarte de outras. Há quatro modelos, segundo o autor: o modelo racional, o modelo da racionalidade limitada, o modelo das negociações permanentes e um último modelo, que acena com a possibilidade de processos de decisão nos quais existe apenas a relação entre os fins e os meios.

Vallès ressalta ainda que, muitas vezes, políticas aparentemente bem elaboradas e adotadas, mesmo com apoio majoritário, não obtêm os resultados previstos. É que na execução da política, influem fatores como a falta de recursos e as dificuldades de coordenação. Segundo ele, não se pode pensar em elaboração e aplicação de uma política unicamente como um processo em que uns decidem e outros executam. Isso deve ocorrer de forma integrada.

Outro problema apontado pelo autor é o fato de não ser uma prática corrente submeter uma política pública a uma avaliação sistemática e bem documentada. Somente alguns países, conforme o texto, obrigam a revisões periódicas para a continuidade de um financiamento, por exemplo. Muitas vezes, os governos não avaliam tais políticas, por resistências ou por dificuldades técnicas. Um problema adicional é determinar quem vai ser o responsável por essa atividade de avaliação.

O Estado Brasileiro na formulação e implementação de políticas públicas no contexto Democrático

A análise de Tânia Bacelar (2003) trata do papel desempenhado pelo Estado brasileiro no período de 1920 até 1980, durante o qual se caracterizou como “desenvolvimentista, conservador, centralizador e autoritário”. O principal objetivo do Estado, nessa fase, foi promover a industrialização do país. Assim, a crítica da autora recai justamente sobre o fato de que o Estado se preocupou apenas com os índices de crescimento econômico, deixando de lado a questão social.

Nesse sentido, o Estado teria adotado uma postura “de fazedor e não de regulador”. Ainda, para Tânia, “o Estado regulador requer o diálogo entre governo e sociedade civil, e nós não temos tradição em fazer isso” (BACELAR, 2003, p.21). O fato é que o Estado sempre foi visto como o “protetor” (fruto de governos paternalistas e populistas). Sempre se esperou tudo do Estado, que, por sua vez, sempre foi autoritário, em certos casos ditador, em outros, paternalista e conservador. O resultado disso, segundo aponta a autora, é paradoxal: de um lado, nos tornamos a oitava economia do mundo nos anos 80. De outro, contamos com “a maior fratura social dentre os países de perfil semelhante” (Idem, p. 22). Segundo o texto, 20% do mais pobres, no Brasil, detêm apenas 2% da renda nacional, enquanto que os 10% mais ricos possuem quase 50% dessa renda (Idem).

Tânia Bacelar (2003) ainda ressalta de forma pertinente que o processo de globalização não é algo novo. Na verdade, a globalização vem se desenvolvendo há muitos anos. A diferença é que, atualmente, esse processo está mais claro. Além disso, desde as últimas décadas do século XX, uma revolução tecnológica no âmbito das telecomunicações permitiu que determinados atores passassem a agir em escala global.

A autora ainda chama a atenção para o movimento de reestruturação produtiva em voga atualmente. Esse movimento nada mais é do que “o modo como o capitalismo rearruma-se para sair da crise” (BACELAR, 2003, p.23). Nesse sentido vemos que, a partir os anos 80, por exemplo, o modelo de acumulação fordista, com sua cadeia produtiva rígida, dá lugar ao modelo flexível que vivenciamos hoje. O problema, conforme a autora, é que se discute muito no Brasil a globalização, mas pouco a reestruturação, o que é extremamente prejudicial para o país (Idem).

Tânia Bacelar também aponta as características do neoliberalismo, que pressupõem, principalmente, a quase nula intervenção estatal. “Por conseguinte”, diz a autora, “há menos políticas públicas e mais mercadorias e serviços” (Idem). Após criticar

a política neoliberal e a ausência e omissão do Estado, ela aponta aquele que acredita ser o modelo mais eficaz para o Brasil atual: um modelo descentralizado coordenado, ou seja, um modelo no qual a comunidade, por meio de ONGs, de associações, de governança, atue em conjunto com o governo, cujo papel, segundo a autora, “pode e deve ser ampliado” (Idem, p.25).

Jorge Eduardo Saavedra Durão (2003) retoma a crítica de que, na concepção neoliberal, o Estado acaba negligenciando suas obrigações para com seus cidadãos. Mas o autor ressalva: “não se trata, no entanto, de atribuir exclusivamente ao Estado as responsabilidades pela questão social” (DURÃO, 2003, p.27).

Nesse ponto, conforme Durão, reside uma espécie de “confusão conceitual”. Muitas vezes não se compreende a diferença entre público e estatal. É comum reduzir-se tudo o que é público aos domínios do Estado. Trata-se de uma distinção importante. No Brasil, em que governos populistas e paternalistas “acostumaram” a população a achar que tudo tem de vir do Estado, como uma espécie de “pai dos pobres”, a idéia de público passou a ser sinônimo de estatal. Há um erro grave nisso.

Conforme Durão, já durante o período de vigência do modelo de Estado Desenvolvimentista, a prioridade dos investimentos estatais voltou-se ao setor econômico, em detrimento da área social. Dessa forma, “o desenvolvimento social era considerado inerente ao desenvolvimento econômico” (2003, p.28). Nos anos 80 e 90, durante os governos Collor e FHC, a herança da não-prioridade do Estado para os investimentos sociais seguiu essa linha. Além disso, houve um aumento das desigualdades no país. Nesse período, as políticas sociais novamente fizeram o caminho inverso, pois, além de ocorrer o processo de flexibilização das relações de trabalho acentuou-se a diminuição dos próprios postos de trabalho. A conclusão de tudo isso, de acordo com o autor, é uma só: as políticas sociais, assim como a previdência social e o emprego, constituem objetivos “inteiramente secundários em nosso país” e são subordinados à lógica da acumulação de capital (2003, p.29).

Orlando Alves dos Santos Júnior (2003), traz à tona a seguinte pergunta: “O que é democracia?”. O ponto de partida do autor é a definição de Guillermo O'Donnell, que considera democracia um regime com duas dimensões básicas. Por um lado, é um regime “representativo de governo”, no qual as eleições são o único meio de acesso ao governo e nas quais todo indivíduo tem o direito de votar e ser votado; e, por outro, é um regime em que a lei garante “as

liberdades e os direitos considerados fundamentais ao exercício da cidadania política” (SANTOS JÚNIOR, 2003, p.31).

Santos Júnior chama atenção para o fato de que as eleições devem sempre ser efetivamente competitivas, regulares e institucionalizadas. E elas só serão competitivas, como aponta O'Donnell, quando forem livres, isentas, igualitárias, decisivas e includentes. O problema é que o reconhecimento exato dessas liberdades é subjetivo, porque “tais liberdades se baseiam fundamentalmente em juízos de valor” (Idem). Por isso é difícil, segundo Santos Júnior, definir com exatidão o conjunto de liberdades básicas para garantir as eleições livres.

Para O'Donnell, não se deve ignorar essas dificuldades, mas discutir as razões e implicações delas, observando e analisando também o que ocorre em outros países e por que, em alguns deles, o processo se dá de forma mais democrática do que em outros. Não se trata, portanto, de definir democracia apenas como um regime que se restringe ao acatamento de regras democráticas (o que seria próprio de uma visão institucional, voltada à análise da dinâmica eleitoral), mas de unir a institucionalização do regime e as condições de sua efetividade (Idem, p.32).

O direito de votar e de ser votado, segundo Santos e O'Donnell, implica que todo indivíduo seja dotado de razão prática. Essa característica é definida por O'Donnell por meio do termo *agency* (a condição de agente portador de direitos, indivíduo autônomo). É uma visão moral do indivíduo como ser independente, como um sujeito jurídico dotado de direitos civis.

Após definir democracia, o autor propõe ao leitor a discussão do papel dos governos locais no aprofundamento da democracia e na tentativa de enfrentar as desigualdades sociais brasileiras. Isso se torna importante, segundo ele, justamente devido à gradual descentralização institucional em efetivação no país, na qual municípios e Estados ganham cada vez mais autonomia. Segundo ele, é preciso que haja uma articulação, entre o sistema legal e o município, voltada a garantir as condições de exercício efetivo dos direitos de cidadania. E, mesmo que esses direitos sejam definidos pelo sistema legal em âmbito nacional, os municípios também têm participação nisso.

O autor aponta dois exemplos. Primeiro, a democratização do acesso à informação (tornando público o orçamento municipal através de painéis). Segundo, desempenhar um papel efetivo no exercício desses direitos, regulamentando políticas de saúde, de educação, de

crianças e adolescentes, etc. Também cabe aos municípios atuarem na luta contra as desigualdades sociais, por meio da inversão de prioridades na aplicação das verbas públicas, por exemplo.

Mas o autor ressalta a importância, igualmente, da própria participação política popular e não apenas da atuação dos administradores públicos municipais. Essa participação popular, segundo ele, está intimamente ligada ao contexto social local e deve ser levada em conta. Para isso, Santos lança mão da obra de Robert Putnam (2000) e da teoria do capital social, dando especial atenção à idéia de comunidade cívica. Uma comunidade onde o civismo se faz presente é caracterizada, entre outros aspectos, por cidadãos atuantes e participativos. A sociedade civil se organiza de forma diferente em cada local, e isso tem relação com uma realidade territorial definida histórica e culturalmente.

Na opinião do autor, um dos aspectos mais relevantes da dinâmica democrática municipal é justamente essa capacidade de conformação e de mobilização de esferas públicas locais e dos diferentes padrões de interação entre governo e sociedade civil. Nesse sentido, Santos destaca a importância dos Conselhos Municipais que, difundidos a partir da Constituição de 1988, “constituem canais de participação e representação das organizações sociais na gestão de políticas públicas específicas” (SANTOS JÚNIOR, 2003, p.37). Teoricamente, eles funcionam como canais de comunicação entre a sociedade civil e governo.

Pedro Cláudio Bocayuva (2003) faz uma análise conjuntural da democracia na atualidade, buscando entender os aspectos constitucionais da incorporação dos direitos humanos em nossa legislação. O processo de globalização capitalista que de alguma forma fortaleceu a pressão por democracia nos países latinos, mas por outro está longe de acabar com os problemas sociais decorrentes de sua ideologia política: o neoliberalismo.

Conclusão

Os atores do processo de organização de políticas públicas são, em geral, instituições públicas, partidos, grupos de interesses, meios de comunicação, etc. Essa pesquisa aponta três tipos de relações que eles podem ter entre si.

O primeiro tipo corresponde a uma visão linear e simples do processo: os grupos de interesses e partidos canalizam demandas, delimitam questões e as incorporam na agenda política. Os governos,

por seu turno, se responsabilizam por sua implantação. Trata-se, para o autor, de um modelo irreal.

A segunda proposta identifica três atores coletivos principais e os coloca num triângulo. Os atores são o grupo ou os grupos de interesses mais afetados pela problemática, os representantes parlamentares mais ligados ao assunto e os profissionais especializados na área em questão. Esse esquema corresponde, de certo modo, à interpretação neo-corporativista. Já o terceiro modelo forma uma rede, ou uma trama de atores. É um número mais amplos de participantes e há relações multilaterais entre eles. Eles formam uma *policy network* ou *policy community*.

Referências Bibliográficas

ARAUJO, F. G. (Re)pensando Ética e Política. In: **Políticas públicas e gestão local: programa interdisciplinar de capacitação de conselhos municipais**. Orlando Alves dos Santos Junior et al.. (Org) Rio de Janeiro: Fase, 2003.

AZEVEDO, S. Políticas Públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação. In: **Políticas públicas e gestão local: programa interdisciplinar de capacitação de conselhos municipais**. Orlando Alves dos Santos Junior et al. (Org.) . Rio de Janeiro: Fase, 2003.

BACELAR, T. As políticas públicas no Brasil: heranças tendências e desafios. In: **Políticas públicas e gestão local: programa interdisciplinar de capacitação de conselhos municipais**. Orlando Alves dos Santos Junior (et al.) (Org). Rio de Janeiro: Fase, 2003.

BOCAYUVA, P. C. Sujeitos Sociais e Direitos Humanos. In: **Políticas públicas e gestão local: programa interdisciplinar de capacitação de conselhos municipais**. Orlando Alves dos Santos Junior et al. (Org) Rio de Janeiro: Fase, 2003.

DURÃO, J. E. Crise do Estado e Políticas Públicas: responsabilidade fiscal ou irresponsabilidade social? In: **Políticas públicas e gestão local: programa interdisciplinar de capacitação de conselhos municipais**. Orlando Alves dos Santos Junior et al.. (Org.)Rio de Janeiro: Fase, 2003.

PUTNAM, R. D. **Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000.

RIBEIRO, L. C. Q. República Democracia e Reforma Social. In: **Políticas públicas e gestão local: programa interdisciplinar de capacitação de conselhos municipais**. Orlando Alves dos Santos Junior et al. (Org.). Rio de Janeiro: Fase, 2003.

SANTOS, O. A. Democracia e Cidadania. In: **Políticas públicas e gestão local: programa interdisciplinar de capacitação de conselhos municipais**. Orlando Alves dos Santos Junior et al. (Org.). Rio de Janeiro: Fase, 2003.

VALLÈS, J. **Ciencia Política: Una introducción**. Barcelona: Ed. Ariel, 2002.