

OS GRANDES DESAFIOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL E SUAS INOVAÇÕES COMO MECANISMO DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL E GESTÃO PÚBLICA.

Ana Thalita Pereira da Silva

RESUMO:

Este artigo tem como objetivo dinamizar ou até mesmo levar como ponderação de forma objetiva e atual os problemas relativos às políticas públicas e suas possíveis reavaliações de implementação, em especial aos atores sociais, que, de algum modo, participam de um amplo processo de gerenciamento das políticas governamentais. Apresenta também algumas reflexões inerentes as dificuldades encontradas nos percalços do processo das políticas públicas pautados nas inconsistências, bem como nas questões que penso ser relevante listar dentro da complexidade que se abordam as ações governamentais e sua direção, resultante de um conjunto integrado de resultados.

Palavras-chave: políticas públicas eficazes, desenvolvimento, política social, gestão.

SUMMARY:

This article aims to dynamize or even take as an objective and current consideration the problems related to public policies and their possible reassessments of implementation, especially to social actors, who, in some way, participate in a broad process of management of government policies. It also presents some reflections inherent in the difficulties encountered in the process of the public policy process based on the inconsistencies, as well as in the issues that I believe to be relevant to list within the complexity that are addressed the governmental actions and their direction, resulting from an integrated set of results.

Key words: effective public policies, development, social policy, management.

INTRODUÇÃO:

Quando falamos em políticas públicas, falamos de interesse público, que vai do governo até a sociedade, passando por diversas organizações da sociedade civil, por entidades não governamentais, OSCIP's, movimentos sociais, como também pelo Estado e a iniciativa privada. Dessa forma, devemos aqui relacionar a construção coletiva, pois diferente do que a maioria das pessoas pensam (que é coisa de quem está no governo), deve-se levar em consideração os questionamentos sociais essencialmente, para assim, construir novas políticas públicas até mesmo como meio de políticas transversais, por intervenção de líderes de bairros, novos grupos ideológicos e que assim dialogam com todas estas (como por exemplo as políticas de igualdade racial, de gênero), todas que em alguma medida precisam ajustar-se ao conceito de desenvolvimento.

POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS, DESIGUALDADE E POLÍTICA SOCIAL.

Hochman relata como marco inicial efetivo das políticas públicas no Brasil o final dos anos 1970 e início dos anos 1980, com a divulgação dos trabalhos a respeito da formação das políticas. O legado da política de Vargas e dos governos militares passaram a ser objeto de estudo e diversos trabalhos concorriam para investigar criticamente as políticas públicas, sobretudo as políticas sociais.

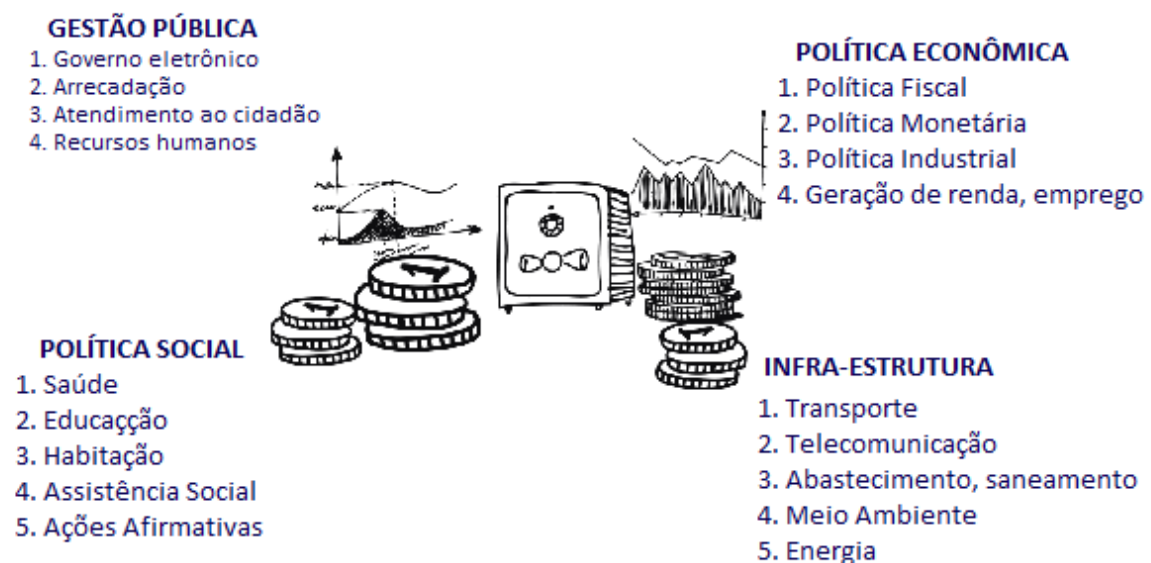
A nossa Lei Maior, promulgada em 5 de Outubro de 1988, estabeleceu que todo poder emana do povo, sendo exercida de forma direta ou indireta, que vai além da utilização do voto, chegando até mesmo a integrar a atuação e execução em conjunto com os três poderes. Dessa forma, a Assembleia Nacional Constituinte tratou de assegurar que o novo sistema jurídico fosse embasado na irrestrita cidadania por intermédio da participação popular nas decisões do Estado e na denominada democracia participativa.

Inicia-se assim uma nova forma de se realizar política no Brasil, no qual o Estado e a sociedade devem se alinhar para atingir os objetivos elementares da República, atendendo os direitos individuais e coletivos assim

como os direitos sociais favorecendo o bem comum, todos esses, direitos enunciados constitucionalmente.

Podemos definir políticas públicas de duas formas: pelo conceito governamental, que é o processo decisório onde há conflito de interesses. É o que o governo decide fazer ou não fazer; e, pelo conceito administrativo, trata-se do conjunto de projetos, programas e atividades governamentais, uma vez que tomada uma decisão o governo deve transformar essa decisão em execução.

Toda política social é uma política pública. No entanto, nem toda política pública é política social. E, como vemos abaixo, temos políticas sociais de saúde, educação, habitação. etc. No entanto, temos outros tipos de políticas pública, como por exemplo as políticas econômicas, de infraestrutura e gestão pública.



Toda essa efervescia tem como pontapé CF de 88, que ampliou os direitos sociais que vão ser traduzidos em políticas públicas, sobretudo as políticas sociais. Então, quando pegamos o quadro do Brasil ali nos anos 90 até hoje nós percebemos alguns desafios:

O primeiro deles é a questão da desigualdade, assim há uma grande necessidade de ter uma Política Pública para gerar maior equidade dentro do Brasil. Pedro Demo relata que a política social pode (e deve) ser contextualizada como ponto de partida do Estado, como uma proposta

estratégica e planejada no qual irá enfrentar as desigualdades sociais, pois, por trás de uma política social há uma questão social, definida como a busca da composição entre alguns privilegiados que controlam a ordem vigente e a maioria marginalizada que a sustenta.

E é muito bem exposto quando Demo coloca como primeiro dado a questão da desigualdade estrutural, e, em decorrência considera a possibilidade histórica de uma sociedade menos desigual como um processo de triunfo por parte dos envolvidos. E dessa forma, uma conclusão vital que chegou e explica muito bem essa questão: “não se pode enfrentar a pobreza sem o pobre”.

Posteriormente, percebemos a necessidade de políticas públicas que alcancem cada vez mais o maior número de pessoas – aqui entra o fator da universalização: para que a educação e a saúde, por exemplo, possa atingir a todos. Só que para isso é necessário estabelecer de tal modo o controle social e a elaboração de agendas que levem em consideração a diversidade em todas as suas modalidades: racial, étnica ou de idade, por exemplo, promovendo programas para jovens, terceira idade, etc. Com certeza é um dos maiores desafios as políticas públicas: conseguir suceder ainda não chegou. Todavia, pensando que nosso país é de uma dimensão continental territorial muito ampla, precisamos estabelecer uma relação federativa muito forte entre a União, Estados e Municípios para que esses desafios cheguem ponta a ponta em suas finalidades.

Ademais, o desafio mais recente é o da “qualidade”, pois o Brasil avançou bastante na questão “quantidade”, no entanto, percebemos uma pressão forte da sociedade civil, principalmente em época eleitoral, quanto a questão de equilibrar a questão da quantidade com a qualidade dos serviços públicos. Então, basicamente, os maiores desafios encontrados estão em aumentar a quantidade e melhorar a qualidade, tendo como pano de fundo a redução da desigualdade em todos seus aspectos, tal qual foi abordado anteriormente.

PROCESSO DE CONSTRUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E SEUS DESAFIOS

Pensar no ciclo das políticas públicas, para visualizar melhor podemos dividir basicamente em cinco etapas:

Funções fundamentais de políticas públicas	Principais tarefas
Definição de agenda	Colocar os principais problemas de política pública na agenda de políticas do governo, ou examinar os itens de pauta existentes e potenciais dentro de uma estrutura integrada, que leva em consideração os principais objetivos inter-relacionados de políticas.
Formulação	Desenvolver opções de políticas públicas que abordem as questões destacadas de uma forma consistente com os objetivos básicos de políticas.
Tomada de decisão	Adotar opções que atendam ao critério dos objetivos de política pública integrada e sejam aceitáveis para a mais ampla gama possível de <i>stakeholders</i> .
Implementação	Traduzir as políticas públicas adotadas em ação, levando em conta os objetivos integrados.
Avaliação	Analisar a implementação das políticas adotadas em comparação aos critérios estabelecidos, que refletem objetivos de política pública integrada.

A primeira se refere ao surgimento da agenda, ou seja, como uma ideia chega e entra dentro do processo político, e, para podermos melhor definir, segundo a obra de Xun Wu, define agenda como: “uma lista de questões ou problemas nos quais os agentes governamentais e outros membros na comunidade política pública estão atentando em certo momento”. Dessa forma, podemos reconhecer que a agenda é de essencial atenção pois foca exatamente nos processos iniciais de reconhecimento dos problemas, é na agenda que se inicia a criação de políticas públicas e Xun cita, por exemplo, que na China a principal agenda no governo na primeira década do século XXI se caracterizava pela preocupação do preço dos alimentos, segurança alimentar, crescente poluição do ar e dentre outros.

Diante desses aspectos, precisamos traduzir quais seriam as principais demandas da nossa Cidade ou bairro para formulação de políticas públicas que atendam suas necessidades e como poderiam ser inseridas na agenda formal do governo.

Em um segundo momento, entra a questão de como se faz essa ideia infiltrar dentro do processo político, só que para isso, precisamos classificar qual tipo de agenda estamos nos referindo. Dessa forma, Xun lista quatro tipos de janelas de políticas públicas que podemos classificar e no qual os gestores públicos precisam estar cientes / preparados para aproveitá-las da melhor

forma quando elas intercorrerem: a primeira delas trata-se das janelas rotineiras, ou seja, são as que apresentam-se nos eventos processuais rotineiros, tais como ciclos orçamentários. Já a segunda, as discricionárias basicamente são aquelas em que o comportamento político individual por parte dos tomadores de decisão do partido determinam aberturas de janelas; temos ainda as janelas aleatórias que ocorre quando há casos imprevistos, como desastres ou escândalos, e; por fim temos as janelas induzidas são aquelas que tratam de questões correlacionadas para as janelas já abertas em outros setores ou áreas de problemas, tal quando surgem questões de segurança ferroviária ou segurança automobilística / aérea devido a alguma crise ou acidente, podemos aqui citar um acidente aéreo no qual se fez criar uma agenda mais acelerada diante de um fato considerável.

Levando em conta esses aspectos, podemos perceber, independente da sua origem, que as janelas abertas são poucas e nem sempre permanecem abertas por muito tempo e que em uma democracia temos diversos atores de forma gradual e hoje, quando se fala por exemplo em desenvolvimento sustentável temos a lei de resíduos sólidos, no entanto, sabemos que essa agenda começou a ser construída no início dos anos 70 e durante duas décadas começou a gerar uma grande amplitude no qual atualmente desabrochou, digamos assim. Ora pois, foram cerca de quarenta anos até chegar até essa solução. Então, devemos ilustrar e considerar de como o processo de construção da agenda exige planejamento e articulação, temos algumas exceções, como anteriormente citamos nas janelas induzidas, mas o importante é que a agenda seja feita perpetuamente com organização e presteza.

Posteriormente tecemos o terceiro período do ciclo das Políticas públicas que é a formulação ideia transformada (juntamente com o executivo e legislativo) ou seja o momento que a ideia sai do papel e começa a criar forma. Dessarte, quando falamos em processo de formulação, devemos pensar no processo político, ou seja, no processo decisório (quem vai tomar a decisão?! Qual relação entre executivo e legislativo? Como a sociedade civil pode pressionar por aquela decisão?). São questões como essas que irá

trazer a caracterização dos envolvidos na formulação das ditas políticas públicas. Isso posto, citamos um trecho da obra Guia de Políticas Públicas, por Scott Fritzen (2010):

Os dirigentes políticos (ministros de gabinete em sistemas parlamentares e secretários de departamentos ou ministros em sistemas presidencialistas) geralmente são as figuras mais proeminentes e publicamente visíveis envolvidas na formulação de políticas, especialmente em questões de alto destaque. Seu envolvimento assume diferentes formas, por exemplo, liderando os principais órgãos governamentais ou participando de comissões presidenciais, grupos de trabalho e comitês interinstitucionais de alto nível [...] os legisladores também estão frequentemente envolvidos na formulação de políticas públicas, seja pelo desenvolvimento de uma nova legislação ou ... pela realização de estudos e revisões de legislação.

Assim, enquanto coletivamente os dirigentes são restringidos pela expectativa de que representam a preferência do público, individualmente eles também se limitam pelas posições políticas do seu partido e muitas vezes das suas próprias ambições político-pessoais.

Todavia, além de haver uma relação legislativa e executiva, também não podemos deixar de correlacionar o aspecto administrativo, como por exemplo locação do orçamento ou até mesmo qual área do governo responsável por cada ação, que são cenários importantes exercidos pela gestão pública. E assim, é importante destacar a imprescindibilidade do processo de formulação e não apenas o aspecto político até porque tem muito a ver com os três instrumentos de planejamento e orçamento dispostos na Constituição Federal, quais sejam:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;*
- II - as diretrizes orçamentárias;*
- III - os orçamentos anuais.*

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento..

§ 8º A lei orçamentária anual não conterá dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei.

Vejamos que o plano plurianual, a lei de diretrizes orçamentárias e a lei orçamentaria anual são peças peculiares do planejamento e orçamento das políticas públicas. A primeira é nada mais do que traduzir o plano de governo e faz um ajuste a realidade formulando programas (ou seja, devem ser alinhados nos primeiros seis meses de governo) com um amplo processo de planejamento e se possível trazer a sociedade civil, ajustando o plano de governo.

Assim sendo, os órgãos governamentais são os que normalmente possuem um considerável arsenal de conhecimento somado a experiência em uma determinada área de políticas, o que embora isso seja uma realidade, seja necessário pensar “fora da caixa” e fazer-se utilizar da criatividade para lidar com os novos desafios, como tal característica Scott Fritzen nos leva a refletir sobre a temática:

A formulação de políticas públicas também oferece oportunidades de que os gestores públicos representem os interesses de indivíduos e grupos sem voz, ou com pouca voz, no processo de políticas. E, em um nível pessoal, ela oferece ao gestor público uma excelente oportunidade para aprimorar suas habilidades e para ser notado por seus superiores, algo que pode ser útil para as suas perspectivas de carreira em longo prazo. Portanto, a formulação de políticas oferece aos gestores uma das suas melhores chances de moldar os contornos e conteúdo das políticas; caso contrário, eles estarão envolvidos, em grande parte, na implementação e avaliação de políticas idealizadas por outros.

Ademais, podemos ressaltar brevemente a questão da implementação das políticas públicas, que nada mais é a própria execução, ou seja, já se tem o recurso orçamentário para alcançar seu resultado. É basicamente a execução da política, já deve ter um processo de avaliação inicial (monitoramento) utilizando dos recursos pautados adequadamente, de uma maneira geral. Pois só assim, os programas concretos das políticas públicas conseguem ter uma forte ligação com as peças orçamentárias já que é, indubitavelmente, uma ponte de diálogo entre planejamento e orçamento.

Para concluir o ciclo, devemos notar avaliação das políticas públicas, que asseguradamente é muito importante para discutir os resultados e saber se o estado está atingindo seu objetivo final. Por incrível que pareça, o Brasil possui fortes referências em algumas áreas por exemplo quanto aos indicadores de educação, através de alguns exames (como o Exame Nacional do Ensino Médio – ENEM), podemos comparar desempenho entre estados, e assim comparar e classificar anualmente seus dados.



Dessa forma, para que o ciclo seja sempre uma constância, os gestores públicos precisam necessariamente de uma base sólida de conhecimento, uma forte capacidade analítica e, obviamente, uma estratégia bem elaborada e flexível para atender a demanda.

POLÍTICAS PÚBLICAS E SUAS FINALIDADES ESSENCIAIS

Quando se fala em políticas públicas, independente da área, ela tem um fim útil: geração de desenvolvimento, igualdade, entre outros valores, ou seja, alcançar um maior grau de desenvolvimento econômico ou um melhor padrão de desenvolvimento.

Desse modo, Fagnani, quando começa a dissertar a respeito do tema, relata que, no passado, desenvolvimento era sinônimo de crescimento econômico (medido a partir do PIB – produto interno bruto), só que apenas o

crescimento econômico é insuficiente para distribuição de renda, pois também deve-se levar em consideração medidas específicas, voltadas para superação dos traços de subdesenvolvimento que ainda persistem.

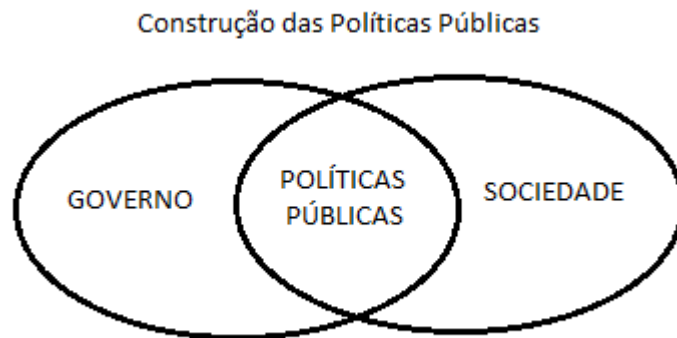
No ano de 1668 até final do anos 1970 o nosso país cresceu cerca de 8% a 10% ao ano, assim, acreditava que o Estado estava se desenvolvendo, só que apenas mais adiante, em torno dos anos 1980 foi onde começou a se discutir que o desenvolvimento está além do crescimento econômico, mas também visa o desenvolvimento social, levando em consideração a equidade, a distribuição dos recursos e a manutenção das condições ambientais (desenvolvimento sustentável).

Pelo exposto, uma discussão importante é em relação ao papel dos governos (poderes) e também da sociedade civil organizada. O papel do executivo como grande executor das políticas públicas, do processo decisório, da máquina administrativa, começar a dividir esse processo de formulação com o legislativo. Que é a produção de leis de forma mais ampla dentro da questão (produção) das políticas públicas como pode ajudar a formular as demandas de políticas públicas, como auxiliar as resolver os problemas. E também o papel da fiscalização, e não apenas do ponto de vista processual (da moralidade, da legalidade) mas também como avaliação das políticas públicas (criação de indicadores, observatórios, panoramas das diversas políticas públicas), como o legislativo pode aprimorar e ajudar, tornando a fiscalização com o avaliação das Políticas Públicas.

Realizando um diálogo muito forte com os tribunais de contas que faz de forma gradativa um deslocamento de um processo de fiscalização de um nível de mais de legalidade para uma auditoria mais operacional, olhando também para resultados e como ele se abre para receber o controle social, se aproximando da população e a população ajudando para estabelecer esse papel. Em termos da sociedade civil, não tem como pensar em políticas pública sem pensar em um diálogo com a sociedade civil.

Porém, como embasado por Michael Howlett, na maioria das democracias liberais a tarefa de governar não é confiada aos próprios cidadãos, mas sim aos seus representantes. No entanto, como esses representantes dependem de seu apelo aos eleitores para ganhar as eleições, precisam levar a opinião pública em “consideração”. Dessa forma, as eleições

fornecem plataformas para que os partidos definam os esforços eleitorais dos políticos para controlar gabinetes legislativos e executivos.



Cada vez menos gestão pública é sinônimo de gestão estatal (que se restringe ao Estado) e cada vez mais é sinônimo de gestão sociocêntrica (maior com a sociedade). O setor público precisa aprender e construir essa relação mais inovadora com a sociedade, com uma base de inter-relação de políticas públicas e desenvolvimento. Dessa forma, algumas das estratégias abordadas na obra de M. Ramesh são muito interessantes para serem implementadas. Como por exemplo formar grupos dispostos à mudança de políticas públicas (em uma nuance de stakeholders, que trazem diferentes recursos e interesses), definindo objetivos gerais e ilustrando parâmetros para as políticas públicas. Para isso, citemos um trecho no qual identifica com exatidão essa situação:

Talvez o conselho mais importante que pode ser oferecido aos gestores públicos sobre a implementação possa ser resumido da seguinte forma: esteja ciente da dinâmica complexa dos stakeholders que você vai enfrentar, bem como preparado para ela. A implementação de iniciativas de políticas públicas complexas é essencialmente um desafio de coordenação e, embora a coordenação exija uma série de requisitos, o pré-requisito para lidar de forma eficaz com qualquer um deles consiste em uma compreensão completa dos interesses, recursos e das percepções dos stakeholders. A análise dos stakeholders serve como um auxílio analítico básico nesse contexto. Há uma grande diversidade de formatos e variações na 112 Implementação de políticas públicas análise de stakeholders, mas eles possuem algumas características em comum: a delimitação de todos os atores possivelmente preocupados com os projetos sendo iniciados, interessados neles ou que possuam qualquer poder sobre eles. Tais análises também envolvem a consideração dos interesses desses atores, seu nível de organização, seus recursos e capacidades, bem como possibilidades de ação.

Fundamentalmente, as políticas públicas e os programas de apoio devem ser integrados em operações e ciclos orçamentários normais, mas antes que isso possa acontecer, os coordenadores de tais esforços deverão de ser criativos e empreendedores na identificação de uma variedade de fontes de recursos necessários, para que os esforços iniciais saiam do papel. Recursos necessários e suficientes para uma implementação eficaz raramente “se apresentam para o serviço” simplesmente porque foi alcançado um acordo sobre alguns objetivos de política pública. Mais frequentemente, eles devem ser mobilizados a partir de uma variedade de fontes, em um processo que pode determinar, em grande parte, o quão eficaz e efetivo é a sua realização. Uma abordagem recomendada consiste em ver a mobilização de recursos como um desafio de implementar.

Ademais, importante ressaltar, que, segundo Capella, além dos indivíduos participativos do processo eleitoral, temos um ator visivelmente relevante para a divulgação das políticas públicas: a mídia. Pois, embora seja considerado um instrumento poderoso na formação da agenda, não são considerados temas muito relevantes comparados aos grupos de interesse e pesquisadores. Isso se deve pelo fato da mídia transmitir ao público questões apenas depois da agenda estar formada, pois o processo anterior as decisões na formação da agenda não são tão interessantes para sua exposição. E assim, destaca nas palavras do Kingdon (2003:59) “a mídia informa o que acontece no governo em vez de ter um impacto independente sobre as agendas governamentais”.

Assim, vemos como é importante observar as questões sociais em seu entorno, na sua realidade em geral. Pois é através do desenvolvimento local, digamos assim, que percebemos a necessidade de cada território, de cada bairro, de cada localidade. Pensamos por exemplo na cidade de São Paulo, o quanto há dimensão de bairros, de cultura e de singularidade em cada região. Temos de pensar em intervenções muito pontuais em cada realidade. Planejamento por bairro é uma boa opção, trazendo assim inovações em cada setor da sociedade.

CONCLUSÃO:

Levando em conta todos os aspectos apurados, a grande inovação das políticas públicas no Brasil é exatamente isso, sair do parâmetro geral para tentar se adaptar em cada realidade específica. Assim, podemos concluir que as políticas públicas que estão dando certo no Brasil são as que estão mais abertas no seu processo de construção, trazendo a sociedade civil dentro do processo e assim transportar mecanismos como orçamentos participativos. Até porque inovação é também considerar as políticas públicas que usam de poucos recursos e ao mesmo tempo mudam a realidade de uma determinada população ou segmento.

Assim, podemos claramente perceber que temos muitos exemplos de boas políticas públicas. Sabemos que muitas vezes não são divulgados pela imprensa, mas que trazem muitos resultados aos seus colaboradores, e, independentemente de sua dimensão ou proporção é totalmente aplicado. Pois é um processo que está intimamente ligado a questão prática e a vivência, até porque o conceito de inovação em políticas públicas tem muito a ver com a realidade. O que pode ser inovação em um pequeno município, por exemplo, pode não ser em uma grande metrópole, tanto em termos quantitativos quanto qualitativos. Então, desenvolver sistemas de gestão e prestação de contas eficazes que sejam facilitadores da “capacidade de rede”, são desafios necessários para implementação de múltiplos *stakeholders*.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

CAPELLA. Ana Cláudia N.. *Políticas Públicas no Brasil (Perspectivas Teóricas sobre o Processo de formulação de Políticas Públicas)*. Editora Fiocruz. Rio de Janeiro, 2014.

COHEN, Ernesto. *Avaliação de Projetos Sociais*. 11^o edição – Editora Vozes. Rio de Janeiro. 2016.

DEMO, Pedro. *Política Social, Educação e Cidadania*; São Paulo: Papyrus Editora, 7º edição – 2004.

DIAS, Álvaro. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*.
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

FAGNANI, Eduardo. FONSECA, Ana. *Políticas Sociais, desenvolvimento e cidadania*. Vol. 1, Fundação Perceus Abramo. São Paulo. 2013.

LAURELL, Ana Cristina. *Estado e Políticas sociais no neoliberalismo*. 3º edição – Editora CEDEC. São Paulo, 2002.

WU, Xun; M. Ramesh, Michael Howlett e Scott Fritzen. *Guia de políticas públicas: gerenciando processos*; traduzido por Ricardo Avelar de Souza. – Brasília: Enap, 2014.