

REPENTE

Pólis - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais - nº 26 - Dezembro/06

Política pública como garantia de direitos



Editorial

Você já deve ter ouvido alguma vez a expressão “políticas públicas”. Se não ouviu, esta edição do boletim *Repente* vai explicar para você do que se trata.

A idéia de participação popular nas políticas públicas tem sido muito difundida entre os movimentos sociais e as organizações comprometidas com a garantia dos direitos. Mas vira-e-mexe, alguém pergunta: “O que são políticas públicas, mesmo? Como é possível conhecer e participar delas?”

Para contribuir neste debate, este *Repente* procura explicar o que são políticas públicas, sua importância, as fases pelas quais se desenvolvem e alguns desafios para que elas garantam os direitos e reduzam as desigualdades.

1. O que é política pública? Para que serve uma política pública?

Política Pública é a forma de efetivar direitos, intervindo na realidade social. Ela é o principal instrumento utilizado para coordenar programas e ações públicos.

Por exemplo, pouco adianta estar escrito na Constituição Federal e em outras leis que a moradia, a saúde e a educação são direitos dos cidadãos, se não houver políticas públicas concretas que efetivem estes direitos.

Ela deve ainda ser resultado de um compromisso público entre o Estado e a sociedade, com o objetivo de modificar uma situação em uma área específica, promovendo a igualdade. Se não houver políticas concretas para a efetivação e garantia dos direitos, eles ficam apenas no plano das intenções e não se efetivam.

Para tornar-se concreta, a política pública tem que se traduzir em um plano de ações composto por programas e projetos. Por exemplo, a política nacional de educação é formada por diretrizes gerais que visam o direito à educação para todos, com qualidade. Dentro desta política, está, entre outros, o programa de merenda escolar. E dentro deste programa, o projeto de descentralização do programa de merenda escolar, para que ele chegue a todos os municípios brasileiros.

2. Como nasce e se concretiza uma política pública?

As políticas públicas possuem um ciclo: nascem, crescem, maturam-se e transformam-se.

O desenvolvimento de uma política pública, para que ela se concretize, deve envolver 5 fases:

- 1) a identificação de uma questão a ser resolvida ou um conjunto de direitos a serem efetivados, a partir de um diagnóstico do problema;
- 2) a formulação de um plano de ação para o enfrentamento do problema;
- 3) a decisão e escolha das ações prioritárias;
- 4) a implementação (através de leis e procedimentos administrativos); e
- 5) a avaliação dos resultados alcançados.

No decorrer de todas essas fases, deve existir o monitoramento e a fiscalização, feito tanto por órgãos de governo quanto por atores da sociedade civil em geral. Para isso, deve-se garantir o acesso da população às informações sobre os processos com a maior transparência possível.

No entanto, na prática, a política pública não ocorre necessariamente seguindo todas estas fa-

ses. Ela nem sempre é bem planejada, ou às vezes não chega a ser totalmente implementada ou avaliada. Isso ocorre porque há transições entre governos com prioridades diferentes ou mudança de prioridades dentro de um mesmo governo. Por isso, é preciso ficar atento, e exigir que a política pública seja cumprida, ainda mais quando ela é realmente fruto de um compromisso entre o Estado e a sociedade.





3. Quem faz a política pública?

As políticas públicas podem ser elaboradas, executadas e fiscalizadas nos planos municipal, estadual e federal. O Estado, em cada um dos três níveis de governo, é o principal responsável por garantir as políticas públicas. A Constituição de 1988 ampliou a descentralização político-administrativa, estabelecendo competências para estes três níveis de governo.

A sociedade civil participa da elaboração e da gestão destas políticas principalmente por meio dos Conselhos municipais, estaduais e nacionais. São muitos os Conselhos existentes hoje: da criança, da saúde, assistência social, meio ambiente, etc. Além dos conselhos, a sociedade exerce o **controle social** sobre as políticas públicas a partir de fóruns, movimentos e outras organizações. A sociedade civil pode até participar na execução de algumas políticas públicas, por meio de convênios, como no caso dos mutirões habitacionais ou das creches conveniadas, mas as diretrizes e critérios devem ser definidos publicamente.

Controle social é a capacidade que a sociedade organizada tem de intervir nas políticas públicas, interagindo com o Estado na definição de prioridades e na elaboração dos planos de ação do município, estado ou do governo federal. A sociedade também controla avaliando os objetivos, processos e resultados das políticas públicas. O controle social é uma conquista da sociedade civil, um instrumento e uma expressão da democracia e da cidadania.

4. O que faz uma política ser pública?

A “política” tem a ver com tomada de decisões. Uma política é pública quando as decisões tomadas são públicas e não privadas.

Uma política é pública também quando ela ajuda a construir o interesse público. O interesse público é construído, ele não é algo fixo, não está dado naturalmente, tem que ser debatido, construído e agregar a maior diversidade possível de setores da sociedade.

É importante lembrar que as políticas são elaboradas por pessoas ou grupos que possuem valores, interesses, opções e modos diversos de enxergar o mundo. Devemos olhar as políticas públicas como resultados das disputas entre atores distintos. Para que elas realmente garantam direitos, precisam sempre ser acompanhadas e debatidas por uma maior diversidade de atores da sociedade, com suas distintas necessidades e visões de mundo.

É a partir do debate e da definição de critérios públicos que a melhor decisão pode ser tomada e a política poderá ser implementada e avaliada.

Por exemplo, ao invés de um ou outro político dar cestas básicas para a população mais carente - segundo seus próprios critérios, e muitas vezes em troca de votos -, uma política pública que procure atender a esta mesma população, teria que ser baseada em diagnóstico e cadastro dos possíveis atendidos, elaborados com critérios públicos. Além disso, haveria um monitoramento para acompanhar a implementação desta política e uma avaliação ao final sobre os seus resultados.

Muita gente acha que uma política só é pública se ela é para todos e todas. Mas lembremos que algumas políticas públicas podem ser voltadas a um grupo ou segmento específico da sociedade, respeitando suas particularidades e buscando que este conjunto de cidadãos usufrua de seus direitos de maneira igualitária ao restante da sociedade. Por exemplo, populações mais sujeitas a determinadas doenças (como, por exemplo, as gestantes e as crianças até um ano ou as populações negras mais sujeitas à anemia falciforme,) merecem atenção especial na política de saúde.

5. Desafios para que as políticas públicas garantam a efetivação de direitos

Existem muitos desafios para que as políticas públicas formuladas se efetivem e garantam direitos:

ARTICULAÇÃO ENTRE POLÍTICAS PÚBLICAS. As políticas elaboradas pelos distintos níveis de governo, e entre distintas Secretarias e Ministérios, devem dialogar entre si, e ter objetivos e formas de ação articulados vertical e horizontalmente. Caso contrário há o risco de que diferentes políticas sejam conflitantes entre si, atrapalhando-se mutuamente. Os recursos podem ser desperdiçados ao invés de serem otimizados. Para contribuir com a articulação entre as políticas, é importante que a sociedade esteja informada e tenha mecanismos para influenciar na formulação e na tomada de decisões sobre elas, inclusive sobre políticas econômicas - que atualmente não contam com mecanismos de participação popular.

ACOMPANHAR E MONITORAR AS POLÍTICAS DURANTE TODO O SEU PROCESSO pode garantir que elas se efetivem e tenham continuidade. Para isso é importante a transparência das informações e o conhecimento técnico para entendê-las. Os Conselhos de Políticas Públicas e os Orçamentos Participativos são espaços muito importantes para a participação da sociedade na definição, fiscalização e avaliação da qualidade das políticas públicas.

PROMOÇÃO DA IGUALDADE. Na elaboração e avaliação de políticas, é necessário que se leve em conta indicadores sociais de pobreza, desigualdade, emprego, renda, educação, etc. - com recortes por gênero, idade, raça, região geográfica etc., a fim de se perceber se as políticas públicas aumentam ou diminuem as desigualdades existentes quando de sua elaboração e implementação, já que este deve ser um de seus objetivos principais.

Em alguns casos, tentando reduzir um tipo de desigualdade específica, uma política pode reforçar outras. Na saúde, por exemplo, apostou-se na municipalização como estratégia para a consolidação do SUS. Com o tempo, reconheceu-se que a forma de transferência de recursos federais pelo atendimento prestado beneficiava as regiões e os municípios mais ricos, que já tinham os equipamentos e serviços mais caros implantados. O recente Pacto pela Saúde, aprovado pelo Conselho Nacional de Saúde, pode melhorar esta situação. Este Pacto, entre outros itens, reforça a idéia de descentralização compartilhada entre municípios, estados e União e procura levar em conta a realidade regional, não considerando um desenho nacional único para a política de saúde.

A política de cotas raciais para universidades públicas, que está em debate atualmente, é resultado da constatação, através de pesquisas sociais, de que os vestibulares restringem o acesso dos estudantes pobres, formados nas escolas públicas, às universidades públicas. As iniciativas neste sentido se deram através da pressão de movimentos relacionados à questão racial. Depois de muita pressão, 30 universidades já introduziram diferentes mecanismos para aumentar o ingresso de estudantes pobres e/ou negros. Atualmente, existem dois projetos de lei importantes no Congresso: o Estatuto da Igualdade Racial e o PL 73/99, que estabelece a reserva de vagas para negros, indígenas e estudantes das escolas públicas. Este exemplo ilustra a importância da utilização de indicadores e pesquisas sociais para diagnosticar uma situação específica - bem como para avaliar a efetividade de uma política pública em diminuir desigualdades - , além da necessidade de que os movimentos sociais se utilizem destes indicadores para pressionar por políticas públicas que satisfaçam às necessidades de segmentos específicos da sociedade.

REPENTE: Participação Popular na Construção do Poder Local - é um boletim editado pelo Instituto Pólis para divulgar informações e contribuir na formação de participantes de Conselhos de todo o país e pessoas interessadas em construir e fortalecer espaços participativos e de exercício da cidadania ativa.

EXPEDIENTE: PÓLIS - Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais - Organização Não-Governamental de atuação nacional, constituída como sociedade civil sem fins lucrativos, apartidária e pluralista. Seu objetivo é a melhoria da qualidade de vida, o desenvolvimento sustentável, a ampliação dos direitos de cidadania e a democratização da sociedade. Rua Araújo, 124. CEP: 01220-020. São Paulo - SP. Tel. (0xx11) 21746800 / Fax. (0xx11) 3258 3260. E-mail: participacao@polis.org.br - <http://www.polis.org.br>. Responsáveis: Ana Claudia C. Teixeira, Lizandra Serafim e Mateus Bertolini de Moraes. Colaboradores: Jorge Kayano. Equipe Editorial: Paula Santoro, Iara Rolnik. Revisão de Texto: Bruno Gambarotto. Editoração: Veridiana Magalhães. Ilustrações: Patrícia Maria Woll.

O Instituto Pólis integra o Fórum Nacional de Participação Popular.

