

Construção das Políticas Públicas – processos, atores e papéis

Agnaldo dos Santos

Pesquisador do Observatório dos Direitos do Cidadão/Equipe de Participação Cidadã

Apresentação

O Observatório dos Direitos do Cidadão, através de seu colegiado de gestão e de pesquisas produzidas ao longo dos últimos anos, vem discutindo temas, conquistas e desafios importantes para a atuação dos movimentos sociais na participação e no controle social sobre as políticas públicas.

Com o intuito de provocar discussões sobre temas centrais que desafiam a atuação dos movimentos hoje, definidos pelo colegiado de gestão, elaborar pequenos textos como este, discutindo conceitos, questões e práticas dos movimentos sociais, visando buscar caminhos para a intervenção nas políticas públicas. Estes textos serão discutidos em reuniões mensais do colegiado e também poderão ser utilizados pelos movimentos, fóruns e organizações interessadas para levantar discussões e debates entre seus pares. No mês de julho de 2008 propusemos uma discussão sobre o tema “controle social”. No mês de outubro, discutimos a relação dos movimentos sociais com os canais institucionais. Em novembro, discutimos o tema da reforma política. Em dezembro, apresentamos o tema da privatização e das parcerias nas políticas públicas. Em abril de 2009, propomos uma discussão sobre representação em espaços participativos e a qualidade dessa representatividade junto às bases dos coletivos aos quais esses representantes estão vinculados. Em julho, apresentamos uma reflexão que resgatava o problema dos modelos de gestão no setor público. Todos os textos estão disponíveis no *site* do Instituto Pólis, na *internet* (www.polis.org.br).

Agora em setembro, propomos uma reflexão sobre quem são os atores e quais são os seus respectivos papéis no processo de elaboração e implementação das políticas públicas. Esse é atualmente, sem dúvida, um dos principais pontos de disputa, que carrega consigo diferentes concepções teóricas e políticas sobre o caráter do Estado.

Boa discussão!

Definindo Políticas Públicas

Política Pública é um conceito muito utilizado no discurso dos gestores e das lideranças da sociedade civil, mas dificilmente paramos para pensar em seu significado. Sua caracterização foi necessária quando, em dado momento da história moderna, as pessoas perceberam que a burocracia estatal não deveria apenas garantir a ordem e a segurança social, mas também prover serviços destinados a diminuir as desigualdades sociais e promover o crescimento econômico. Portanto, política pública compreende o conjunto de intervenções e ações do Estado orientadas para a geração de impactos nas relações sociais, sendo as mais conhecidas as políticas de educação, saúde, assistência social, transporte e habitação, entre outros. Apesar de surgir como uma concepção universalista, por exemplo, na França pós-revolução de 1789, com o passar do tempo vai ganhando uma conotação mais focalizada – destinada aos mais “desfavorecidos”, como políticas compensatórias promovidas pelo Estado para minimizar a “questão social” (a forma como as elites político-econômicas chamavam as epidemias, os enormes contingentes de desempregados, a violência urbana e as manifestações populares contra a pobreza e a exploração fabril). Somente no século XX, em especial na Europa Ocidental após a Segunda Guerra Mundial, é que ressurgiu a idéia de política pública como um direito que todo cidadão possui, independente da sua condição social. Para isso, foi preciso definir dois aspectos básicos: como construí-las e como financiá-las?

Estruturando Políticas Públicas

O Estado só existe se for financiado pela sociedade, por meio de impostos coletados entre pessoas físicas (cidadãos) e jurídicas (empresas). Esses impostos formam um *fundo público*, ou seja, um caixa administrado pelo Poder Executivo onde devem ser depositadas todas as receitas e retiradas todas as despesas do Estado. Além dos recursos orientados para sua própria manutenção, parte dessas receitas estatais deve custear as políticas públicas que, ao lado da administração da justiça e da segurança, é uma das suas principais funções.

Mas, como já dissemos acima, a concepção de política pública nasce entrelaçada com a idéia de intervenção estatal. Nesse sentido, só poderia ser elaborada e executada pelos agentes públicos, em outras palavras, funcionários selecionados para compor a burocracia estatal. O desenho institucional para a política pública seria, nessa concepção, o seguinte: a democracia representativa garantiria a seleção (por meio de eleições periódicas) dos ocupantes do Executivo e do Legislativo; os primeiros seriam responsáveis pela seleção (via concursos) e gestão dos funcionários públicos; esses utilizariam seus conhecimentos técnicos para planejar, construir, executar e monitorar um conjunto de ações estatais visando ao atendimento dos direitos dos cidadãos.

Ainda de acordo com essa concepção, caberia a outros órgãos estatais – Tribunais de Contas, Controladorias, Ministério Público, Legislativo – todo o processo de fiscalização orçamentária e de toda a execução das atividades do Executivo. Nessa forma de compreensão de política pública, ela é uma atividade técnica e só pode ser questionada “tecnicamente” por outros profissionais da burocracia ou, no limite, “politicamente” no parlamento pelos representantes eleitos pelo povo. E essa concepção fica ainda mais reforçada quando essas ações estatais perdem seu traço universalista para um contorno mais focalizado, pois nesse caso é preciso utilizar as ferramentas teóricas da economia, da estatística e da sociologia para definir quem é “pobre” e quem deve ser beneficiado pelas ações do Estado.

Atores das Políticas Públicas

Essa visão, bastante limitada sobre a formulação da política pública, implica reconhecer apenas a burocracia estatal como protagonista de todo o processo de construção e execução. Ocorre que a Constituição de 1988 e outras leis infraconstitucionais que a sucederam atribuem a outros atores sociais uma participação significativa em toda elaboração e monitoramento dessas ações e atividades, e aí vemos surgir um dilema: quem deve participar do conjunto de processos que garantem as políticas públicas?

Um primeiro ator já foi anunciado: a burocracia estatal. Mas ela não é um bloco com as mesmas funções e aspirações, como vimos. Há os funcionários de carreira, concursados, e há os políticos eleitos que podem contratar outros funcionários nos chamados “cargos de livre provimento”. Emerge aí um primeiro conflito, no campo estatal: os interesses “técnicos” dos funcionários de carreira e os interesses “políticos” dos funcionários nomeados. Em geral, aos primeiros é atribuída a preocupação com as ações de longo prazo (políticas de Estado), enquanto aos segundos é associada a preocupação com as ações de curto prazo (políticas de governo). Ainda que essa divisão não seja assim tão rígida, e muitas vezes é possível observar até uma inversão nessas expectativas, é preciso considerar que aquilo que chamamos *Governo* não é um bloco com uma posição única, logo é natural emergir conflitos em seu próprio seio; um exemplo disso seria a relação entre o gestor e os sindicatos de funcionários públicos. Poderíamos até mesmo discorrer sobre as diferentes perspectivas de ocupantes de secretarias com funções diferentes, como seria, por exemplo, o caso de um secretário de educação – preocupado com a expansão dos gastos nessa área – e de um secretário de finanças – focado na missão de conter qualquer tipo de gasto. Mas fiquemos por ora com essa idéia da multiplicidade de interesses governamentais.

Um segundo ator que emerge na elaboração das políticas públicas é o dos fornecedores de insumos e serviços ao poder público. Como o Estado precisa contratar dessas empresas quase tudo

para oferecer a execução das políticas sociais à população, então foi preciso construir processos para esse tipo de contratação, e o principal deles é a licitação, espécie de leilão onde as empresas que oferecem o menor preço dentro das especificações exigidas ganham o contrato. Essa relação é um dos principais focos de corrupção quando a devida transparência não é garantida. Mas mesmo quando não há irregularidades do ponto de vista legal pode aparecer outro problema: as relações informais entre os gestores públicos e as empresas. Como o Estado é, muitas vezes, o principal cliente dessas empresas, ocorre todo o tipo de persuasão das empresas para com os gestores, tanto os de carreira quanto os comissionados. E pode ocorrer muitas vezes uma verdadeira ingerência do setor privado na própria elaboração do desenho da política pública, no sentido de “sugestões” para favorecê-los como o principal fornecedor, ainda que não apareça como ilegal ou irregular.

O terceiro ator da política também é composto de uma multiplicidade de interesses – a sociedade civil. Ela aparece tanto na figura do usuário dos serviços quanto nas organizações que lutam pela garantia dos direitos dos cidadãos. Como aparece na “ponta” da política pública, ou seja, na hora da própria execução e prestação de serviços, ela tem como principal interesse a boa execução das políticas. Mas será que todos querem a mesma coisa? Não é raro acontecer de usuários aceitarem modalidades de serviços ou atividades consideradas pelos movimentos sociais e pelas ONGs como inaceitáveis, devido às concepções políticas defendidas por esses últimos em detrimento da postura mais pragmática dos primeiros, que querem apenas ser atendidos pelo Estado. E também há o problema da diversidade de interesses que se apresentam ao gestor público: movimentos sociais diversos com pautas específicas que precisam ser atendidas pelo mesmo governo que possui um único orçamento para dar conta dessas demandas. Como a legislação prevê mecanismos de controle social sobre as políticas públicas em formato segmentado (conferências e conselhos), a tendência natural é cada movimento fechar-se em sua pauta específica. Portanto podemos ver que, tal qual o governo, a sociedade também não é um bloco único de interesses.

Papéis dos Atores Sociais nas Políticas Públicas

Essa descrição dos atores também já deixa implícitos os papéis esperados de cada ator, mas é preciso olhar isso com mais atenção. O papel é determinado em grande medida pelos (diversos) interesses que guiam a ação de cada um desses atores.

Ao Estado é atribuído a maior parcela de responsabilidade, exatamente porque mobiliza os recursos necessários para a elaboração, execução e monitoramento das diversas políticas públicas. Mas a questão é saber o quanto das ações dessas políticas deve ser orientada a longo prazo (as tais políticas de Estado) e o quanto deve seguir as plataformas apresentadas nas eleições periódicas (as políticas de governo). Também é preciso repensar o modelo de gestão que guia o Estado. As regras

formais e impessoais da burocracia devem ser aplicadas rigorosamente para todo o conjunto da política pública, mesmo que isso implique em ineficiência? É correto exigir “modernidade” da burocracia sem o devido investimento e capacitação continuados? É possível estabelecer metas de desempenho para o funcionalismo sem as devidas contrapartidas na remuneração e na carreira? A quantidade de funcionários comissionados (indicados) não é excessiva, ainda que seja uma atribuição do Executivo utilizar tais nomeações?

Aos prestadores de serviços e fornecedores do Estado é garantido, por força das leis orgânicas das diversas políticas públicas, participar dos respectivos canais institucionais. É fundamental que seus (legítimos) interesses sejam explicitados e devidamente negociados com o poder público nos espaços previstos. Mas a existência desses espaços garante total transparência a esses interesses? É correto que o desenho das políticas seja orientado para levar em conta apenas esses interesses? Em que medida o Estado dá as diretrizes aos fornecedores/prestadores de serviços e em que medida abre mão dessa prerrogativa em nome da eficiência?

À sociedade civil também é garantida a participação na formulação dessas políticas, sendo a saúde, a educação, a assistência social, os direitos da criança e adolescentes e, em menor grau, a habitação e o meio ambiente os exemplos mais visíveis. Mas seu papel é continuamente questionado em nome dos chamados “princípios técnicos”. Muitos são os argumentos utilizados pelos gestores públicos e por parte da opinião pública no sentido de reservar ao saber técnico a responsabilidade por todo o processo da política pública, cabendo à sociedade fiscalizar e denunciar e, principalmente, exercer seu poder de voto nas eleições para julgar o gestor público. Mas só isso basta? O conjunto dos interesses da sociedade está sendo devidamente contemplado nos espaços criados para isso? Aumentar o poder das conferências e dos conselhos diminuiria a margem de manobra do gestor público, eleito para executar a plataforma apresentada nas eleições? A sociedade civil está devidamente preparada para participar da elaboração dessas políticas públicas? Trata-se de aprender a usar as ferramentas burocráticas, criando uma nova elite, ou de transformar – e simplificar – tais saberes técnicos? Em que medida a diversidade de agendas e de pautas de reivindicação (também legítimas) da sociedade civil não são utilizadas pelo gestor público para dissuadi-la nas mesas de negociação, argumentando quanto à impossibilidade de atender a todos? Os movimentos sociais e fóruns não estariam ainda demasiado apartados em suas lutas específicas?

Responder a essas perguntas não é tarefa simples, mas certamente vai ao encontro de tentar responder não só que tipo de Estado queremos, mas sim qual sociedade no qual queremos viver.