

PROBLEMATIZANDO O CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DESAFIOS À ANÁLISE E À PRÁTICA DO PLANEJAMENTO E DA GESTÃO.

Everaldo SANTOS MELAZZO*

Resumo: Neste artigo, são expostas ao debate diferentes concepções de políticas públicas. O objetivo é explicitar a não neutralidade de um conceito incorporado acriticamente, seja no debate acadêmico, seja pela mídia ou ainda no discurso de agentes políticos. A partir de tal problematização, discute-se o ciclo das políticas públicas, considerando-se as interações entre formulação, implementação e avaliação. Por fim, este artigo procura evidenciar as implicações desse debate para a prática do planejamento e da gestão, em diferentes escalas no contexto dos constantes desafios do empoderamento de setores sociais excluídos das relações políticas.

Palavras-chave: Políticas públicas, planejamento, exclusão/inclusão social, empoderamento.

PROBLEMATIZING THE CONCEPT OF PUBLIC POLICY: CHALLENGES TO THE ANALYSIS AND PRACTICE OF PLANNING AND MANAGEMENT

Abstract: This article is placed to debate different approaches to public policies. The aim is to expose the non-neutrality of a concept which is incorporated uncritically in academic debate, either by the media or in the discourse of public actors. From this questioning, we discuss the cycle of public policies by considering the interactions between design, implementation and evaluation. Finally, we try to emphasize the implications

* Endereço eletrônico: Prudente.melazzo@fct.unesp.br - Professor assistente doutor do Departamento de Planejamento, Urbanismo e Ambiente e do programa de Pós-Graduação em Geografia da Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Estadual Paulista Julio de Mesquita Filho, Presidente Prudente, SP.

of this debate for the practice of planning and management at different scales in the context of the continuing challenges of the empowerment of social groups excluded from political relations.

Keywords: Public policy, planning, social exclusion/inclusion, empowerment.

1. Introdução

Para muitos, o termo política pública pode parecer uma redundância, na medida em que toda política é, em essência, pública, o que exige um esforço inicial de referenciar conceitos, de modo a estabelecer as bases mínimas para uma discussão.

O que constitui uma política? Como delimitar em si o objeto políticas públicas, seja do ponto de vista acadêmico, para sua análise e compreensão, seja do ponto de vista da ação governamental?

As questões acima admitem múltiplas respostas, com um longo debate já acumulado, de acordo com as diferentes possibilidades de análise e contribuições de diversos campos de investigação. Enquanto para a economia o termo remete a discussão para o plano de escolhas racionais de agentes que tomam decisões sobre recursos – econômico/financeiros ou não –, isto é, o porquê de determinados rumos de ação, para as teorias organizacionais da administração o debate principal se encontra nos resultados que podem ser alcançados pela organização governamental.

Por seu lado, para a ciência política e para a análise sociológica, trata-se de investigar a política como resultante de interações – de barganhas, conflitos ou consensos – entre diferentes grupos, segmentos ou classes sociais; para o direito administrativo o centro da discussão estrutura-se em torno do aparelho do Estado e a constituição de sua estrutura normativa, mais ou menos interventora, de acordo com cada momento histórico.

Assume-se, então, para além de uma definição única e estabelecida, que enfrentar essa discussão exige, em primeiro lugar, a realização de um mapeamento que coloque distintas concepções lado a lado para que sejam analisadas do ponto de vista daquilo que explicitam ou não, isto é, tomar como postura metodológica que o conceito de políticas públicas não está isento de controvérsias que revelam visões de mundo diferenciadas e, em

alguns casos, opostas e em disputa, indicando olhares e práticas sociais e profissionais distintas.

Desta maneira, além desse mapeamento conceitual e sua problematização, este artigo pretende analisar o chamado ciclo das políticas públicas, em especial uma de suas fases – a da formulação. Por fim, pretende-se, ao discutir a questão da formulação de políticas públicas como uma atividade não exclusivamente técnica e neutra, abordar a relação entre política pública, processo de planejamento e planos de intervenção, particularmente quanto se toma como referência a questão central de enfrentamento das desigualdades sociais e de situações de exclusão social em suas múltiplas dimensões.

2. Um campo de discussão conceitual

Política é um conceito abrangente, que pode ser compreendido enquanto ciência dos fenômenos referentes ao Estado ou ao Governo; sistema de regras que dizem respeito à direção dos negócios e à administração pública; arte de governar os povos ou ainda – e mais genericamente – refere-se ao poder, resolução de conflitos ou mecanismos de tomadas de decisão. Outra linha de análise nos remete ao ato de pessoas ou grupos de pessoas se fazerem presentes e participantes de atividades que visem transformar ou manter uma certa realidade, sempre localizadas em um espaço geográfico e histórico, que pressupõe movimento e constante renovação.

Já a atividade política de um Estado é a forma de responder a um conjunto de necessidades da vida social de uma determinada comunidade, localidade, cidade, estado, país. Ela visa, antes de tudo, atender a uma série de objetivos da vida coletiva de um povo ou de um determinado segmento social. (OUTHWAIRE; BOTTOMORE, 1996).

Por seu lado, seguindo ainda os mesmos autores acima, assumimos que a Política Pública pode ser compreendida como um campo de investigação que nasce da ciência política, como o seriam as investigações em torno do estudo de governos, administração pública, relações internacionais e comportamento político.

A análise de políticas públicas diz respeito ao modo pelo qual o comportamento dos agentes políticos pode afetar as decisões.(.....) Esse ramo de estudos surgiu porque os especialistas queriam compreender melhor como as decisões eram tomadas em termos concretos, em particular até que ponto elas eram (ou poderiam ser) tomadas racionalmente. (OUTHWAIRE; BOTTOMORE, 1996, 84-85).

Porém, o termo política pública ainda encerra um grande conteúdo polissêmico e não nos basta aqui uma conceituação simples tal como aquela que define política pública como programa de ação governamental. Na verdade, este conceito pode se referir ou expressar diferentes dimensões dos processos que envolvem a decisão e a intervenção do Estado sobre determinada realidade ou, ainda, incorporar mecanismos e estruturas de tomadas de decisão ou implementação de ações mais ou menos sujeitas a controles sociais e, somente isto, justificaria uma análise mais detida de seus conteúdos.

Assim, para além da questão semântica, que constitui uma rica porta de entrada nesta discussão, encontram-se elementos de mais difícil apreensão. Em primeiro lugar, porque, comumente, tal termo pode se referir tanto aos conteúdos particulares que se expressam em diferentes matérias ou campos de atuação governamental, como também pode fazer referência aos processos políticos próprios da ação e, ainda, às instituições políticas. Assim, essa tríplice possibilidade de compreensão do termo deve ser melhor elucidada.

Em segundo lugar, ressalte-se que este termo implica também que, enquanto curso de ação deliberada, as políticas públicas envolvem preferências, escolhas e decisões, o que remete sua discussão para os mecanismos individuais e coletivos que envolvem sua formação, desde a fase de planejamento, passando por sua execução e, mesmo, na fase de avaliação de seus resultados.

Por fim, em terceiro lugar, encontra-se a questão que diz respeito às políticas públicas, enquanto espaço de lutas e busca de construção de direitos, afirmando-se uma visão que politiza sua discussão, na medida em que obriga o analista a não mais apenas se referenciar no Estado, isto é, abrir-se para uma concepção que não coloque o Estado como único e inevitável centro possível do debate. Ele deve incorporar a dimensão essencialmente conflitiva de interesses e grupos de interesses, próprios da

dinâmica de uma sociedade marcada por lutas de classes, em um primeiro e abrangente plano de análise, mas também de lutas segmentadas por outros elementos definidores de identidades e interesses na sociedade.

Em que pese a complexidade que involucra o debate das políticas públicas, exposta genericamente acima, o termo parece ter reaparecido com força, nos últimos anos, em diferente meios: na discussão acadêmica, nos círculos governamentais e no discurso elaborado na mídia, por meio dela e mesmo no senso comum.

Cabe, em primeiro lugar, clarear um pressuposto básico da análise a ser aqui desenvolvida, que diz respeito ao adjetivo “público” acoplado ao substantivo “política”.

Como já referenciado anteriormente, toda política é, necessariamente, pública. Porém, faz-se necessário esclarecer a maneira específica como tais noções – assim denominadas, por enquanto, e antes do debate conceitual que se seguirá – estão aqui compreendidas.

São duas as questões relevantes, a nosso ver. A primeira diz respeito ao “quem” as formula e implementa, ou seja, diz respeito aos autores das políticas públicas. A segunda, por sua vez, relaciona-se aos destinatários, ao público alvo ou à clientela. Separação apenas didática tem como único objetivo explicitar melhor os argumentos a seguir.

Assim, só se justificaria o uso desta expressão política pública, quando se aproxima dos interesses de uma coletividade, extrapolando os limites de proveitos particularistas ou mesmo individuais, na medida em que deve ser expressão de um debate público, aberto à participação de interesses contraditórios dos interessados diretos ou indiretos. Por sua vez, os atores devem possuir graus de legitimidade, conferidos pelo processo político para sua formulação e execução.

Por isso, há que se remarcar que, por mais importante que seja o reconhecimento da existência, organização e atuação de grupos de interesses divergentes, agindo de acordo com seus objetivos próprios e particulares, as linhas de ação particulares transformam-se em políticas públicas no sentido de ganharem legitimidade para sua implementação.

Fica, então, estabelecida uma articulação necessária e fundamental: é na esfera pública, tomada aqui na acepção de Outhwaite e Bottomore (1996: 257) como “[...] a abertura das questões públicas à discussão por cidadãos interessados [...]” que, sejam os autores das diferentes políticas públicas, sejam seus destinatários, produz-se um diálogo mais ou menos

conflituoso, ou seja, as políticas para que sejam efetivamente públicas, pressupõem a participação democrática como seu requisito fundamental.

O termo política, portanto, está aqui para lembrar, de forma permanente, que toda política pública só se constitui enquanto tal, na medida em que pressupõe um entrelaçamento entre agentes sociais com sua própria visão de mundo, o que, por sua vez, decorre de sua posição na estrutura social, particularmente em suas dimensões econômicas e políticas, ponto a ser mais bem explorado.

3. Diferentes conceitos e suas implicações

Feitas estas observações iniciais, que devem conduzir os argumentos seguintes, passemos aos diferentes conceitos e concepções possíveis a respeito deste objeto.

Monteiro (1982, p. 12) afirma que uma política pública é "[...] um curso de ação (ou inação) conscientemente escolhido e orientado para um determinado fim". Trata-se, sem dúvida, do que poderíamos denominar de uma visão objetivista do conceito: existiriam evidências não ambíguas do que vem a ser uma política pública, a partir do grau de decisão racional nela embutido.

Desse primeiro conceito, entretanto, não emerge claramente o sujeito deste *curso de ação (ou inação)*, por mais que o autor centre sua análise na atuação governamental (MONTEIRO, 1982). O que se coloca de maneira clara é a intencionalidade, são os propósitos e a deliberação em torno a uma estratégia de intervenção sobre a realidade. É necessário lembrar que, como qualquer ação, as políticas públicas estão sujeitas a imprevisibilidades, a eventos fortuitos, a alterações de rumo que obrigam, necessariamente, a retomada e reformulação de ações. Exploreemos um pouco mais o conceito exposto a partir das expressões 'curso de ação', 'conscientemente escolhido e orientado' e 'determinado fim'.

Em um sentido restrito e imediato, podemos definir política pública como toda ação permanente e abrangente do poder público em uma determinada área de atuação, seja econômica, ambiental, urbana ou outras. Isto é, trata-se de uma linha de estratégias adotadas para se lidar com determinados objetivos/problemas, previamente selecionados, linha essa que se materializa/consubstancia, na maioria das vezes, através de

princípios, diretrizes, objetivos e normas, mais ou menos explicitados através de planos, programas e projetos e, dependendo de cada caso, também de um arcabouço legal – a lei ou o conjunto de leis.

Colocado desta maneira, o conceito de políticas públicas aparece com inequívocas ligações com a formulação de estratégias de intervenção que envolvem formulação, planejamento, gestão/execução e avaliação de ações propostas ou implementadas no plano consciente, racional e sem dar margem a dúvidas ou subjetivismos, uma vez que tais “tarefas” seriam realizadas pelo Estado.

Em outras palavras, é necessário afirmar que toda política pública se constitui como uma opção dentre um número finito de opções/possibilidades. Porém, como opção política, isto é, que envolve conflitos de interesses, seu desenho final é, na maioria dos casos, uma combinação e uma ponderação de diferentes opções, que passam pelo crivo da objetividade. As condições de sua formulação foram historicamente delegadas ao Estado, também crivado de historicidade em suas condições concretas de atuação a cada momento; sua implementação não é neutra em relação aos objetos da política e não é imune às próprias condições da ação.

Porém, o mais significativo daquela citação, a nosso ver, é a incorporação de uma dimensão pouco trabalhada por outros conceitos: a possibilidade de se enxergar também na “não ação” uma política pública. Ou seja, aquilo que Monteiro denominará de “quase-política”, isto é, amplas áreas onde se percebem ou a atuação indireta ou mesmo a não atuação de governos, seja por incapacidade – técnica, administrativa ou política – de trazer as questões-problemas ao centro dos processos de planejamento e gestão, seja, ainda, por não reconhecer relevância a essas mesmas questões ou, ainda, pela não execução de decisões já tomadas.

Essa contradição, comum para quem lida com as políticas públicas denota uma característica específica de sua dimensão axiológica, pois, enquanto um conjunto de valores expressos, seja do ponto de vista de quem as formula e defende sua racionalidade, seja do ponto de vista de seus críticos e opositores, que questionam sua coerência e efetividade, disputando um outro conjunto de valores ou outras dimensões dos mesmos valores. Daí ser necessário ampliar o conceito em debate, incorporando também a própria visão do analista na identificação da política, bem como as diferentes visões postas no seu debate.

Costa (1998) assim define política pública:

Considera-se como política pública o espaço de tomada de decisões autorizada ou sancionada por intermédio de atores governamentais, compreendendo atos que viabilizam agendas de inovação em políticas ou que respondem a demandas de grupos de interesse (COSTA, 1998, p.7).

Desta segunda concepção, emergem alguns elementos importantes: o Estado ganha uma outra dimensão com a expressão “atores governamentais”; a maneira de olhar sua atuação é mais flexível – na medida em que não apenas executa, mas autoriza ou sanciona – e seu resultado são ações de inovação ou que respondem a grupos de interesse.

Aqui, a questão central, a nosso ver, reside na incorporação de uma visão de Estado e de Governo mais ampla e que escapa a uma concepção única e monolítica. O Estado e o Governo passam a ser tomados em sua heterogeneidade e conflitualidade, permitindo ao analista sugerir a

[...] grande diferenciação metodológica entre uma perspectiva instrumental-funcional da ação governamental e o tratamento das decisões públicas como um espaço não redutível à vontade absoluta dos grupos de interesses ou às preferências das elites dominantes, que expressariam os interesses do mercado ou da economia (COSTA, 1998, p. 12).

Assume-se, então, a concepção de que o Estado deva ser considerado não como uma agência a serviço única e exclusivamente da “reprodução do capital” ou “a serviço de elites dominantes”. Na realidade, o Estado cumpre funções que vão além de apenas garantir a reprodução do capitalismo, enquanto modo de produção, e se coloca sempre a possibilidade de absorver demandas e conduzir ações permeadas por processos decisórios e mediações institucionais mais complexos.

Desfaz-se, assim, a visão de que o Estado e/ou administração pública ou seriam neutros e inertes às injunções de seu quadro de pessoal, ao seu desenho institucional ou de legislação em sua relação com a direção

política impressa por cada governo, ou, então, seria a simples reprodutora de interesses das parcelas economicamente dominantes na sociedade.

Não há como deixar de ressaltar, ainda, que emerge da definição anterior a concepção de que as políticas públicas não podem ser confundidas com a mera prestação de serviços públicos, o que o autor ressalta através da expressão “agendas de inovação”.

Os serviços públicos podem ser tomados como atividades rotineiras incorporadas na ação do Estado sendo, assim, atividades presentes na viabilização e concretização de qualquer política pública. Estas, por sua vez, aparecem como um conceito mais amplo, na medida em que abrangem, também, as funções de coordenação e de fiscalização dos agentes públicos e privados (FRISCHEISEN, 2000; BUCCI, 2002).

Para Cunha e Cunha (2002, p. 12) o debate a respeito das políticas públicas deve centrar-se em:

[...] linhas de ação coletiva que concretiza direitos sociais declarados e garantidos em lei. É mediante as políticas públicas que são distribuídos ou redistribuídos bens e serviços sociais, em resposta às demandas da sociedade. Por isso, o direito que as fundamenta é um direito coletivo e não individual (CUNHA; CUNHA, 2002, p. 12).

Nessa definição, são dois os elementos centrais: a dimensão essencialmente coletiva e não estritamente estatal das políticas públicas e seu caráter distributivo ou redistributivo.

A respeito do primeiro ponto, assume-se aqui a necessidade de ampliar a concepção de Estado e o foco da análise. Ou seja, tal como já comentado anteriormente, o Estado não deve ser tomado como o único e exclusivo agente social presente nas políticas públicas. Para além desta primazia do Estado, encontra-se a produção de direitos sociais e coletivos que se faz, necessariamente, a partir de atores sociais pertencentes a organizações múltiplas, públicas ou privadas.

Cunha e Cunha (2002, p. 12), podem ainda ser acionadas para ajudar a esclarecer este processo:

[...] embora as políticas públicas sejam reguladas e frequentemente providas pelo estado, elas englobam preferências, escolhas e decisões privadas podendo (e devendo) ser controladas pelos cidadãos. A política pública expressa assim, a conversão de decisões privadas em decisões e ações públicas, que afetam a todos (CUNHA; CUNHA,2002, p. 12).

Este processo de “conversão” de decisões privadas em ações públicas se dá através daquilo que a literatura passou a denominar de grupos de interesses, e o foco das discussões das políticas públicas recai, aí, nos conceitos de arena pública e agenda pública.

Grupo de interesse, segundo Outhwaite e Bottomore (1996, p. 395) pode ser definido como:

[...] uma organização particular que busca reunir os valores e preferências que seus membros têm em comum e, articulando-os, tenta influenciar tanto a opinião pública quanto os planos governamentais.

Constitui-se, assim – e retomando o conceito de esfera pública – uma arena pública que pode ser definida como o espaço onde são estabelecidos conflitos em torno de diferentes alternativas possíveis, de acordo com quem as formula e a agenda pública passa a ser liberada de uma determinação unicamente estatal, podendo ser tomada como um mecanismo que agrega interesses divergentes e institucionaliza conflitos.

Em segundo lugar, a respeito do caráter distributivo ou redistributivo podemos acionar as diferentes categorias de políticas públicas propostas por Lowi ou Titmuss, segundo a sistematização proposta por Costa (1998). Para Lowi (1964), as políticas públicas podem ser categorizadas em distributivas, redistributivas e regulatórias, enquanto para Titmuss (1950) seriam três seus modelos básicos: residual, meritocrático e institucional-redistributivo.

A tipologia proposta por Lowi (1964, p. 689-690) são instrumentos heurísticos de pesquisa e investigação a respeito de cada política pública em particular, sobre as agências que as implementam e sobre como se estabelecem as correlações de forças e disputas entre diferentes grupos de interesses em torno dos fundos públicos.

As políticas distributivas seriam aquelas em que a alocação de recursos sociais se faz com menor grau de conflitos e disputas, uma vez que se trata apenas de alocar recursos através do Estado, sem que outros grupos de interesse vejam seus próprios recursos diminuídos, como é o caso de políticas redistributivas. Por seu lado, as políticas regulatórias seriam aquelas que buscam intervir sobre a sociedade – aqui, em eu sentido mais lato, incluindo fundamentalmente o mercado e as relações econômicas – através de leis e normas.

Titmuss (1950), por seu lado, trata de verificar a capacidade de cada política em promover mudanças sociais mais ou menos profundas ao longo do tempo. Daí o caráter eminentemente valorativo dos modelos propostos de análise: numa sequência de valor, no modelo residual as políticas públicas, ganham o status apenas de caráter secundário, enquanto no modelo meritocrático aparece em primeiro plano a política, como resultado do favor ou da benevolência do Estado e dos ocupantes de cargos públicos, e as políticas de corte institucional-redistributivo se configuram como aquelas positivamente mais avançadas na medida em que se fundam em direitos permanentes conquistados nas relações de cidadania.

Para além, entretanto, de tipologias importa ressaltar como o faz Lowi (1964) que estas constituem arenas reais de poder onde são disputados não apenas recursos a serem alocados, mas também, e fundamentalmente, a visão de mundo que informa a ação sobre a realidade.

Por fim, é possível sintetizar os elementos até agora trabalhados e afirmar que políticas públicas são conjuntos de decisões e ações destinadas à resolução de problemas políticos, envolvendo procedimentos formais, informais e técnicos que expressam relações de poder e que se destinam à resolução de conflitos quanto a direitos de grupos e segmentos sociais ou como o espaço em que são disputadas diferentes concepções a respeito da formulação e implementação de direitos sociais, bem como sua extensão a diferentes grupos sociais.

Trata-se, assim, de uma forma de colocar esses direitos ao alcance de todos, expressos através de leis e serviços sociais, tentando responder aos interesses de diferentes segmentos de uma sociedade. Para existir uma Política Pública é necessário que ela seja mediada pelo Poder Público, sendo função dos governos municipais, estaduais e federais torná-la parte de sua agenda de atuação. A Política Pública, deste modo, constitui-se num campo de ação que disponibiliza e estende o acesso a direitos coletivos a cidadãos.

Deliberadamente, esta concepção de campo de ação aproxima-se das formulações de campo desenvolvidas por Pierre Bourdieu (1989, 1992 e 1996), em particular.

O campo nada mais é que um sistema estruturado de forças objetivas, constituído por um certo tipo de capital. O conceito de campo remete, assim, a um espaço de lutas materiais e simbólicas, onde se produz (em si e na luta) um tipo de capital particular (econômico, social, cultural, político, científico etc.) e no qual se estabelece uma lógica de funcionamento de acordo com este capital, colocando frente a frente indivíduos e instituições.

Sem dúvida, os agentes constroem a realidade social; sem dúvida, entram em lutas e relações visando a impor sua visão, mas eles fazem sempre com pontos de vista, interesses e referenciais determinados pela posição que ocupam no mesmo mundo que pretendem transformar ou conservar. (BOURDIEU, 1992, p. 8).

O conceito de campo, originariamente trabalhado por M. Weber, ao tratar das relações de poder no interior da religião, é retomado por Bourdieu que aplica aí conceitos da economia tais como oferta, procura, concorrência, monopólio, entre outros, sendo retomadas para exprimir de forma mais geral a complexidade da vida social em uma espécie de tipologia relacional, na qual se aplicam os conceitos para compreender a gênese, as relações de força e tensão, o jogo que nele se joga, produzindo e distribuindo poder através da violência simbólica e da internalização de um habitus socialmente produzido.

Bourdieu discorre sobre os diferentes campos como "universos sociais relativamente autônomos". É neles e através deles, enquanto campos de força, que se desenvolvem conflitos específicos entre agentes específicos. A educação, a burocracia, os intelectuais, o religioso, o científico, o da arte etc. são campos específicos, estruturados segundo tais conflitos característicos, nos quais se enfrentam diversas visões que lutam para se impor.

Para Bourdieu, todas as sociedades se apresentam como espaços sociais, quer dizer, estruturas diferenciadas e de diferenças que somente são compreensíveis se alcançados os seus princípios geradores. Esses princípios nada mais que são do que a estrutura da distribuição das formas de poder ou dos tipos de capital mais relevantes naquele universo social

objetivo considerado e que, portanto, variam segundo o momento histórico e o lugar específico em consideração. Tal estrutura de distribuição dos diferentes capitais não é imutável, e esse espaço social pode, assim, ser apreendido enquanto uma topologia que descreve o estado das posições sociais e que permite, também, fundamentar uma análise dinâmica não só a respeito das posições sociais diferenciadas, mas também da própria distribuição dos capitais que são como propriedades atuantes na diferenciação.

Es lo que pretendo transmitir cuando describo el espacio social global como un campo, es decir, a la vez como un campo de fuerzas, cuya necesidad se impone a los agentes que se han adentrado en él, y como un campo de luchas dentro del cual los agentes se enfrentan, con medios y fines diferenciados según su posición en la estructura del campo de fuerzas, contribuyendo de este modo a conservar o a transformar su estructura (BOURDIEU, 1996, p. 48-49).

Sintetizando, no que se refere às políticas públicas, a possibilidade de tratá-las como um campo a la Bourdieu torna mais interessante o percurso necessário à compreensão das disputas e dos conflitos de interesse que se estabelecem em seu processo de formulação, implantação e avaliação, na medida em que permite explicitar os agentes que se posicionam no seu campo e a disputam, como também a própria possibilidade de análise de sua capacidade de intervenção sobre a realidade.

Para tanto, vejamos a seguir este processo ou percurso que alguns autores denominam como ciclo das políticas públicas, através do qual é possível visualizarmos a base destas disputas/conflitos.

4. O ciclo das políticas públicas

A sistematização proposta por Frey (2000) a respeito das dimensões das políticas públicas é uma possibilidade profícua de explicitar as maneira

como as arenas de poder e as disputas entre diferentes grupos de interesse permeiam não apenas o debate, mas também a complexa interação que se estabelece entre as instituições políticas, o processo político e os conteúdos da política.

Segundo este autor, toda política pública deve ser analisada a partir de três dimensões ou três níveis de análise: a dimensão institucional - *polity* (que se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico e a ordem institucional do sistema político administrativo); a dimensão processual – *politics* (que se refere ao processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos) e a decisões de distribuição/redistribuição e, a dimensão material – *policy* (que se refere aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas).

Esses aspectos peculiares da política pública constituem-se tanto em diferentes portas de entrada para o analista que deve construir nexos explicativos concretos entre cada uma das dimensões para empreender cada estudo de caso particular, quanto condicionam, por si mesmas, as próprias possibilidades de análise na medida em que “As disputas políticas e as relações das forças de poder sempre deixarão suas marcas nos programas e projetos desenvolvidos e implementados” (FREY, 2000, p. 219)

De qualquer maneira, importa ressaltar que não existem relações lineares entre cada uma destas dimensões, revelando uma complexa interdependência entre processos desenvolvidos em cada uma delas e os resultados possíveis de serem alcançados. Assim, não há uma relação direta entre o arcabouço institucional que determina automaticamente o quadro das regras, limites e possibilidades legais em que se desenrola a negociação política entre diferentes forças e em que são formulados os conteúdos empíricos de cada ação. Na verdade, essas diferentes dimensões se influenciam reciprocamente e de maneira permanente, sofrendo alterações ao longo do tempo.

As tradicionais segmentações do ciclo das políticas públicas diferenciam-se, basicamente, pelas graduações. Mas é possível observar que todas elas se estabelecem, a partir de três fases básicas: formulação, implementação e avaliação.

O primeiro momento é o da apresentação dos pressupostos técnicos e materiais, pela Administração ou pelos interessados, para confronto com outros pressupostos, de mesma natureza, trazidos pelas demais partes, cujos interesses sejam não-coincidentes com aquelas. O segundo momento compreende as medidas administrativas, financeiras, e legais da implementação do programa. E, finalmente, o terceiro momento do processo de atuação da política pública é o da apreciação dos efeitos, sociais e jurídicos, novamente sob o prisma do contraditório, de cada uma das escolhas possíveis, em vista dos pressupostos apresentados (BUCCI, 2002, p. 266).

Segundo Frey (2000, p. 226), ainda:

Do ponto de vista analítico uma subdivisão um pouco mais sofisticada parece pertinente. Propomos distinguir entre as seguintes fases: percepção e definição de problemas, "agenda-setting", elaboração de programas e decisão, implementação de políticas e, finalmente, a avaliação e eventual correção da ação.

Esta subdivisão permite, assim, perceber com maior clareza a complexidade das relações entre múltiplos agentes e atores que permeiam os processos das políticas públicas e, mais que definir cada uma destas etapas em particular, vale aqui ressaltar as interações entre elas.

A percepção e a definição dos problemas que podem ou devem entrar e permanecer na agenda pública por um determinado período de tempo envolve as reais possibilidades de um grupo de interesse, em transformar determinada situação-problema específica em uma questão de alcance mais geral, de modo que parcelas cada vez maiores da sociedade compartilhem percepções e entendimentos de maneira comum, possibilitando sua incorporação como questão que merece e/ou exige um tratamento a partir de políticas públicas.

Segundo Viana (1988), são três os fatores básicos que permitem que um assunto entre ou saia da agenda pública em uma sociedade democrática, pouco permeável à ação de um líder carismático. Assim, a

“ocorrência de eventos dramáticos ou crises” que fazem emergir consensos sociais mais amplos, possibilitando em geral intervenções mais rápidas e, por vezes, radicais; a “presença de indicadores”, o que significa dar visibilidade a questões antes não percebidas ou mesmo percebidas de maneira apenas parcial e, como consequência direta desta última, a “acumulação de informações e experiência dos analistas”, ou seja, de uma maneira por vezes mais lenta e difusa, envolve o trabalho acadêmico e ainda o de funcionários técnicos de órgãos diretamente relacionados ao Estado e/ou não governamentais.

Importa ressaltar que se trata, aqui, de um processo que envolve as dimensões técnica e política, não isentas de disputas e conflitos. Ou seja, de maneira mais rápida ou mais lenta, seja através do Estado ou através de uma difusa, mas articulada rede de organizações, entidades, associações e outras criam-se as bases para que temas e questões, antes despercebidos e/ou desvalorizados, passem a ser percebidos e valorizados.

A elaboração de programas e decisões é o momento de dar forma e conteúdo às demandas que são inseridas na agenda pública. A elaboração de um projeto ou formulação ou ainda o planejamento de uma ação/intervenção se definiria como um espaço também político, concebido como um processo de trocas e barganhas, conflito e poder. O projeto – ou formulação – pode ser definido em três fases como se segue, seguindo as sugestões de Viana (1988):

- 1) Em primeiro lugar trabalha-se com uma massa de dados que se transforma em informações relevantes, a partir de
- 2) Valores, ideais, princípios e ideologias, os quais são combinados com informações factuais para produzir conhecimento para uma ação-orientada; e, por fim,
- 3) Gera-se um conhecimento empírico e normativo, que é transformado em ações públicas e específicas.

Ao contrário, entretanto, da literatura corrente, não há como dicotomizar este momento da formulação ou planejamento do momento da implementação. Enquanto o primeiro é, em geral, concebido como um espaço de liberdade do pensamento ao propor soluções e idéias de enfrentamento de situações problema, a implementação se definiria em um

espaço administrativo, concebido como um processo racionalizado de procedimentos e rotinas.

Na verdade, não há como caracterizar de maneira tão rígida tais momentos. Nem a etapa do planejamento/formulação é isenta de procedimentos e rotinas que constroem sua ação, nem a etapa da implementação é apenas racional e objetiva, segundo critérios estabelecidos de ação para os agentes públicos.

A este respeito, as contribuições de Silva e Melo (2000) são cruciais. Segundo estes autores, a maior parte das análises coloca a questão da implementação como a fase decisiva do processo (ciclo das políticas). Nas suas palavras estaria aí o elo perdido da ação governamental, na medida em que na maior parte das análises, toma-se a implementação como processo apenas administrativo e burocrático de execução de tarefas previamente estabelecidas na fase da formulação.

Baseada em um diagnóstico prévio, e em um sistema adequado de informações, na fase de formulação são definidas não só as metas, mas também os recursos e o horizonte temporal da atividade de planejamento (SILVA; MELO: 2000, p. 4).

Mais além,

A implementação é entendida, fundamentalmente, como um jogo de uma só rodada onde a ação governamental, expressa em programas ou projetos de intervenção, é implementada de cima para baixo (top down) (SILVA; MELO: 2000, p. 5).

Retira-se da fase da implementação todo o complexo jogo de oposições e alinhamentos, negociações e barganhas presentes, mas também se desconsidera, em geral, o comportamento daqueles atores encarregados da execução/implementação que do ponto de vista das estruturas administrativas encontram-se diretamente em contato com o público alvo de cada política.

Para os autores a perspectiva de análise do *policy cycle* como um processo representa um avanço em relação à visão clássica da questão que assume relações lineares entre formulação e implementação. Por outro lado, segundo eles, faz-se necessário avançar em muito o entendimento sobre cada uma destas fases e sobre como se articulam e interagem entre si.

Importa-nos ressaltar que, no nosso entendimento, a maneira como são percebidas e formuladas as políticas públicas condiciona e em grande medida determina as fases posteriores.

Quanto aos formuladores de políticas é necessário ressaltar, ainda, que produzem suas propostas e caminhos para ação a partir de suas leituras do mundo sensível. Isto é, encontram-se necessariamente limitados por um conjunto restrito de possibilidades que se ajustam a suas origens, formações e perspectivas da realidade. Daí, em primeiro lugar, não haver qualquer possibilidade de neutralidade técnica em sua ação e, tão importante quanto, em segundo lugar, existirem constrangimentos de conhecimento sobre a realidade.

Nas palavras ainda de Silva e Melo (2000)

[...] os formuladores de política – mas também os próprios especialistas e estudiosos - enfrentam grandes limitações cognitivas sobre os fenômenos sobre os quais intervêm. Tais limitações derivam, em última instância, da complexidade dos fenômenos sociais com os quais lidam e das próprias limitações dos conhecimentos das disciplinas sociais sobre a sociedade.(SILVA; MELO, 2000, p.9).

O caminho para se lidar com problemas dessa natureza, principalmente quando se toma o caminho do exercício concreto da formulação, execução e avaliação de políticas públicas é tomar o *policy cycle* como um campo estratégico de disputas de forças, projetos, propostas e ações onde estão presentes com forças, capacidades e graus de possibilidade de intervenção distintos os formuladores, os implementadores e a própria população alvo de um programa.

Porém, para nossos interesses em mãos aqui, não há como desconsiderar o fato de que a viabilidade e mesmo o sucesso de uma política pública está relacionada, diretamente, às informações sobre a realidade a transformar. Ou seja, existe uma relação crucial entre a maneira de ler, compreender e analisar o mundo e o resultado em termos de ações para a intervenção. E aquelas se ligam, diretamente, à maneira como as informações são construídas e à maneira como este conjunto de informações ganha um escopo mais geral sob a forma de um instrumento normativo, uma lei por excelência, na qual são estabelecidos os princípios e os objetivos da política, seus instrumentos e mecanismos e demais condições para sua implementação.

Dessa forma, a ênfase nesse aspecto recai sobre o papel que desempenham as idéias e o conhecimento no processo das políticas, tomando-as como elementos endógenos da formulação, implementação e avaliação. Tomando idéias e conhecimento como afirmação de valores, concepções de mundo e, conseqüentemente, roteiros estratégicos para enfrentamento dos problemas colocados em pauta, ou formação da agenda, como visto anteriormente, é crucial reconhecer a existência de redes de profissionais, *experts*, acadêmicos ou não que dominam as agendas das políticas a partir do reconhecimento de sua autoridade.

É possível afirmar que existe um paralelo evidente entre o processo de formulação das políticas públicas e a atividade de planejamento. Note-se a correlação de ambos, no sentido de que, ao contrário do que muitos sustentaram a partir do auge da tecnocracia dos anos 70, o planejamento não é uma atividade vazia de conteúdo político, crítica esta formulada principalmente tendo como pressuposto uma falácia: aquela que procura transformar em mantenedor do *status quo* capitalista, qualquer tipo de planejamento.

5. À guisa de conclusão

Para finalizar, recorreremos a Souza (2002) em sua análise do que entendemos serem os desafios do planejamento hoje uma vez que se trata, sem dúvida, da mais recente e sistematizada análise à disposição em língua portuguesa. A pergunta central, formulada por este autor é a seguinte:

[...] por que dever-se-ia excluir, a priori, a possibilidade de um planejamento que, mesmo operando nos marcos de uma sociedade injusta, contribua, material e político-pedagogicamente, para a superação da injustiça social? (SOUZA, 2002, p. 6).

Duas ordens de questões, que se complementam, são acionadas para a formulação das respostas a esta questão. A primeira, diz respeito à concepção do Estado, não apenas como um braço operacional da burguesia ou do capital, como querem diversos teóricos, e mesmo a visão do senso comum que permeia vários discursos esquerdistas e pretensamente marxistas.

Ao assumir uma leitura da sociedade e do Estado em particular, aquele autor coloca, em primeiro lugar – com o que concordamos plenamente –, as contradições e os conflitos permanentes, mas sempre datados historicamente em suas particularidades, que permeiam a construção da realidade. Daí ser possível perceber e operacionalizar uma concepção do Estado como campo de contradições e conflitos que, em momentos específicos e sob determinadas contradições, se abre a uma ação não apenas reforçadora da dominação, mas sim para uma ação que aponte para mudanças mais ou menos profundas.

Em síntese, a questão colocada a partir das reflexões precedentes diz respeito à necessidade de questionar de uma maneira permanente o lugar em que as questões são formuladas e a maneira como isso acontece. O sentido aqui é reconhecer as políticas públicas também como disputa de formas de conhecimento, de discurso, de luta pelo poder e pelo conhecimento.

Longe da neutralidade científica em que muitas vezes prefere se encerrar, a elaboração de “visões” sobre a realidade no interior da Universidade traz, inevitavelmente, as marcas deste lugar, frente aos outros lugares da sociedade. Não basta, assim, afirmar-se crítico em relação ao Estado, por exemplo, se, de dentro da Universidade, se fala também de dentro do Estado.

Mais uma vez, Souza (2002, pp. 37-41) aponta cinco desafios a serem superados e que devem, a nosso ver, ser objetos de vigilância

permanente para aqueles interessados na análise e na ação no campo em debate.

Em primeiro lugar, criticando seja o autoritarismo da técnica por si mesma, seja o voluntarismo que faz recair na vontade política (ou na sua ausência) o potencial de transformação da realidade, há que se juntar conhecimento técnico e ação política como elementos não antagônicos. Este princípio é mais fundamental ainda no interior dos próprios lugares onde se produzem majoritariamente essas práticas sociais, ou seja, a análise e a intervenção: de um lado a universidade e de outro o poder público.

Em segundo lugar, lidar com o arsenal de técnicas à disposição sempre com o sentido de subvertê-las do uso apenas ratificador de um padrão, operacionalizando-as para novos usos e apropriações sociais. Novas leituras que desestabilizem conhecimentos dados, novas visões a respeito de velhos processos, novas interpretações que “rearrumem” consensos preexistentes são sempre possíveis e desejáveis.

Em terceiro lugar, a partir da distinção entre agir instrumental e agir comunicativo de Habermas, assumir radicalmente a possibilidade de enfrentar a realidade como uma totalidade complexa em que existe a possibilidade de diálogo e cooperação e não apenas de dominação e cooptação.

Em quarto lugar, operacionalizar esse agir comunicativo como estratégia necessária para a qualificação do que se entende por participação popular ou, de maneiras mais amplas, a incorporação de atores sociais diversos que devem estar presentes necessariamente, com iguais possibilidades de ação/intervenção.

Por fim, em quinto lugar, inserir qualquer discussão ou ação derivada do campo do planejamento, em uma visão consistente de desenvolvimento, sem tomá-lo como caminho único e inexorável rumo a processos de mudanças sem sujeitos, mas como complexo processo de construção social, seja sintetizada na visão deste autor como autonomia (decorrentes de Poulantzas) seja, na visão de Sen (2000), que assenta suas bases na construção da liberdade.

Assim, pensar políticas públicas a partir das discussões acumuladas até o momento significa no contexto deste trabalho aliar capacidade técnica de leitura da realidade às possibilidades políticas da intervenção, tomando-as como partes de um mesmo processo.

De um lado, não vale aqui a máxima do senso comum de que na prática a teoria e outra, na medida em que nem a formulação é apenas teórica e nem a implementação e a avaliação são atividades puramente práticas.

De outro, conhecer em profundidade a realidade sobre a qual deve se dar a intervenção, focalizando as estratégias da ação para aqueles que, como considerados a seguir, devem constituir-se nos pontos centrais das políticas públicas: o enfrentamento das desigualdades ali onde não são tão visíveis, tal como por exemplo tratado em MELAZZO (1996).

6. Referências bibliográficas

BOURDIEU, P. **O poder simbólico**. Lisboa: Difel, 1989.

BOURDIEU, P. **A economia das trocas simbólicas**. 3.ed. São Paulo: Perspectiva, 1992.

BOURDIEU, P. **Razões práticas**: sobre a teoria da ação. Campinas: Papius, 1996.

BUCCI, M. P. D. **Direito administrativo e políticas públicas**. São Paulo: Saraiva, 2002.

COSTA, N. do R. **Políticas públicas, justiça distributiva e inovação**: saúde e saneamento na agenda social. São Paulo: Hucitec, 1998.

CUNHA, E. da P.; CUNHA, E. S. M. Políticas públicas sociais. In: CARVALHO, A.; SALLES, F., GUIMARÃES M.; UDE, W. **Políticas públicas**. (org.) Belo Horizonte: UFMG; PROEX, 2002. pp. 11-26.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília, IPEA: n.21, jun. 2000, p.211-259.

FRISCHEISEN, L. C. F. **Políticas públicas**: a responsabilidade do administrador e o ministério público. São Paulo: Max Limonad, 2000.

LOWI, T. J. American business, public policy, case-studies and a political theory. **World Politics**, n. 16, 1964.

MELAZZO, E. S. **Padrões de desigualdades em cidades paulistas de porte médio. A agenda das políticas públicas em disputa**. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Geografia. Presidente Prudente, 1996. 230 p.

MONTEIRO, J. V. **Fundamentos da política pública**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1982.

OUTHWAITE, W.; BOTTOMORE, T. (Ed.). **Dicionário do pensamento social do século XX**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1996.

SEN, A. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Cia das letras, 2000.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. de. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno de Pesquisa**. Campinas, n. 48, 16 pp. 2000.

SOUZA, M. L. de. **Mudar a cidade**: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

TITMUSS, R. M. **Problems of social policy**. London: Green and Co., His majesty's stationery office and Longmans, 1950.

VIANA, A. L. Abordagens metodológicas em políticas públicas. **Caderno de Pesquisa**. Campinas, n. 5, 1988. 40 pp.