

ARENA DE PODER: O CICLO DE FORMAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS¹

Crislane Isabela F. da Silva²

Edmária Lima Medeiros³

Lilian Souza de Jesus⁴

Noelia da Silva Machado⁵

Taysa Silva Santos⁶

RESUMO

Este artigo analisa o campo multifacetado e complexo em que se formulam as políticas públicas, retratando as relações de poder nesse contexto. O artigo trata também das funções das políticas públicas no capitalismo, sobretudo em sua perspectiva neoliberal que busca dismantelar a noção de direitos certificados na Constituição Federal de 1988.

Palavras- chave: Políticas Públicas; Formulação; Poder; Capitalismo.

INTRODUÇÃO

Este trabalho tem por objetivo discorrer sucintamente sobre as Políticas Públicas, suas funções e seu processo de formulação. A Política Pública pode ser compreendida como um conjunto de ações organizadas pelo Estado em seus âmbitos federal, estadual e municipal, com o propósito de atender a determinados

¹ Orientadora: Msc. Professora Ilzamar Pereira, da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia; Campus Cachoeira; Curso de Serviço Social.

² Graduanda do Curso de Serviço Social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB.

³ Graduanda do Curso de Serviço Social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB.

⁴ Graduanda do Curso de Serviço Social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB.

⁵ Graduanda do Curso de Serviço Social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB.

⁶ Graduanda do Curso de Serviço Social da Universidade Federal do Recôncavo da Bahia – UFRB.

setores da sociedade civil. São de responsabilidade do Estado, mas podem ser atreladas a parcerias com organizações não governamentais (as chamadas ONG's), se enquadrando na iniciativa privada.

As Políticas Públicas são compostas por programas, ações e atividades que são desenvolvidas direta ou indiretamente pelo Estado e buscam assegurar os direitos sociais de cidadania, de uma forma difusa para a sociedade bem como, em alguns casos a determinados segmentos populacionais. Elas visam garantir os direitos certificados na Constituição Federal de 1988, através do reconhecimento dos poderes públicos.

Nesse sentido, nosso trabalho visa à reflexão das funções e formulações das Políticas Públicas no Estado capitalista, se dividindo em mais quatro momentos, além da introdução. 1º) O Estado e as Políticas Pública, 2º) Funções das Políticas Públicas no Capitalismo, 3º) Processo de Formulação da Política Pública. E por fim, à Guisa de Conclusão.

1. ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Segundo Pereira (2010) a vagarosa preocupação da sociedade em estudar o papel do Estado interventor é intrigante, haja vista que é através das ações estatais que se dá a garantia e implementação de políticas públicas. A ação estatal é necessária, pois ao Estado é dado o poder de deliberar e formular medidas e direitos sociais, sendo somente ele o promissor da garantia de direitos, então, para a garantia de direitos sociais são necessárias políticas públicas e para que essas sejam garantidas permanece indispensável à ação do Estado, é imperativo que o Estado coloque em movimento esse processo (ações positivas do Estado). Entretanto, tal visão vem se consolidar com a expansão da democracia, pois quando revisitada as concepções dos teóricos clássicos (século XIX) acerca da atuação do Estado Social, esses não o concebiam como imprescindível, reinando a visão unilateral de Estado restrito.

De tal modo, na concepção dos clássicos, neste momento em destaque Émile Durkheim, o Estado deveria ser mediado por corporações profissionais, pois o mesmo seria incapaz de resolver os problemas sociais como, por exemplo, a anomia, sendo responsabilidade das corporações o poder moral, baseado no

princípio da solidariedade. O papel do Estado se fasearia mais no sentido normativo/coercitivo, portanto, as “questões sociais” chamadas aqui de “patologias” deveriam ser dirigidas com medidas de correção. Em Max Weber, a intervenção estatal também possui uma visão contrária, no entanto, se contrapõe a Durkheim com sua concepção funcionalista. Weber concebe o Estado como promotor da violência e imposição, imposição essa admitida pelos dominados. Entretanto, o Estado possui como aliado a racionalidade-legal, o quadro jurídico e administrativo que lhe legitima poder (PEREIRA, 2010).

Para Pereira (2010) Marx e Engels em seus escritos também se opõem a percepção de Estado, pois para esses tal instituição legitima e reproduz as classes dominantes. O Estado possui transitoriedade, do mesmo modo que outrora não existia deixará de existir. Marx possuía tal perspectiva no que diz respeito ao Estado, pois o Estado de sua época era restrito, havendo pouca democracia consolidada, não existiam espaços de participação política como temos na contemporaneidade. Nesse cenário, cabe salientar a contribuição de Estado ampliado (sociedade civil + sociedade política⁷) de Gramsci, segundo o qual não se concebe o Estado de forma restrita e unilateral. Posteriores discussões a respeito são aprimoradas por Nicos Poulantzas, o qual compreende o Estado como uma relação social contraditória, sendo direcionado pelas relações de forças da sociedade. Igualmente, o Estado possui autonomia relativa, de modo a atender os distintos interesses como, por exemplo, ofertar políticas públicas a classe trabalhadora (não se restringindo somente a ela) e igualmente proporcionar acumulação ao capital. O Estado precisa da sociedade como um todo para se legitimar, por isso é relacional (seu interior é permeado de interações sociais).

Nesse contexto de reconceituação do papel do Estado, emergem as políticas públicas com propósito de dar respostas as solicitações da sociedade. De acordo com Souza (2006), a literatura é vasta no que se refere à concepção teórica e conceitual sobre política pública, não havendo unanimidade nesse campo. Assim para uma melhor compreensão e avaliação das políticas públicas é fundamental entendermos a concepção do termo. Segundo Frey (2000, p.217)

⁷ Perceber as relações antagônicas e saber definir a estratégia a ser utilizada (análise de conjuntura).

- a dimensão institucional “polity” se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo;
- no quadro da dimensão processual “politics” tem-se em vista o processo político, frequentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição;
- a dimensão material “policy” refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas.

Tais conceitos quando utilizados na prática são empregado de forma articulada e imbricada, sendo interdependentes. Lopes et al. (2008), por sua vez, certifica que as políticas públicas são a globalidade dos propósitos e projetos que os governos visam para proporcionar “bem-estar” aos cidadãos.

Na concepção de Rua (2009), as políticas públicas são decorrência da ação política, incidindo na decisão tranquilizante de desavenças. Diógenes e Resende (2001) argumentam ser a política pública produto da luta de classes consolidada pela máquina estatal em dada organização social. É meios de o Estado intervir tendendo manter as relações de classe.

São diversas as concepções teóricas e conceituais sobre políticas públicas, a depender do aparato teórico- metodológico que se adota. Em síntese, compreendemos que a mesma é constituída pela relação contraditória do Estado, o qual para se legitimar carece de ser relacional.

2. FUNÇÕES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO CAPITALISMO

Na análise das funções das Políticas Públicas no capitalismo é necessário considerar o momento de consolidação e expansão da responsabilidade do Estado com o âmbito social. Segundo Behring e Boschetti (2011) a expansão e consolidação das políticas públicas se deram especialmente após a crise do capital infligida em 1929-1932 e a Segunda Guerra Mundial em 1939-1945, a partir de então se solidificou a perspectiva do papel do Estado enquanto agente regulador, alçando o “Estado social”.

A responsabilidade social do Estado era refletida principalmente por meio do padrão keynesiano, aplicado após a crise de 1929 na tentativa de superação do

colapso. Assim, o modelo keynesiano pregava a objetivação do pleno emprego e a maior igualdade social, sendo fundante o papel intervencionista do Estado. Igualmente, a intervenção se direcionava a partir de duas vias como assegura Behring e Boschetti (2011, p.86):

1. Gerar emprego dos fatores de produção via produção de serviços públicos, além da produção privada;
2. Aumentar a renda e promover maior igualdade, por meio da instituição de serviços públicos, dentre eles as políticas sociais.

Desse modo, o desenvolvimento das políticas públicas partiu do padrão keynesiano, sendo viabilizada pela correlação de forças expressa na luta de classe. Concomitantemente, se acentua na linha tênue da reestruturação do sistema capitalista. De acordo com Boschetti (2010, p.68), “foi no limite entre a conquista de direitos e a (re) estruturação do capital que os direitos sociais foram reconhecidos legalmente e as políticas sociais se expandiram”.

Na concepção de Boschetti (2010) o principal objetivo das políticas públicas (analisadas pelo âmbito de ganhos do trabalho) é de impor limites ao ganho do capital, não garantindo a superação do sistema capitalista com sua estrutura de classe. Todavia, tal objetivo vem se perdendo, quando analisado pelos parâmetros de aplicação das políticas. Porquanto, se por um lado foram pensadas (também) para minimizar a desigualdade social, por outro lado, vêm sendo utilizadas para manter as desigualdades sociais. Mas, como isso é possível? Ora, na medida em que o Estado adota ações neoliberais e intervém para além da regulação de mercado, socorrendo-o de suas rotineiras crises com o uso de fundos públicos, há uma desvinculação (DRU) latente nos fundos públicos e, sobretudo no campo da Seguridade Social. Por causa dessa desvinculação muitas políticas públicas que deveriam ser aplicadas ficam engessadas, refletindo na esfera social (havendo uma restrição do gasto social em políticas públicas universais, tendo uma contenção no que foi previsto no orçamento). Destarte, reportamo-nos ao velho chavão, o mínimo para o social e o máximo para o capital (SALVADOR, 2010).

Outra função das políticas públicas se consolida na reprodução material da força de trabalho, pensada aqui no campo da aplicação da política. O Estado tem privatizado seus serviços - isso significa instituições privadas⁸ prestando serviços

⁸ Empregamos o termo privado para designar (também) Unidades sem fins lucrativos.

públicos e acumulando lucro, no entanto financiada por fundos públicos - ocorre assim à reprodução do trabalho, por via da instituição privada, ou seja, as políticas sobre essa lógica tornam-se objeto mercadológico.

Tal objeto mercadológico se afirma por meio dos imensos financiamentos públicos para os meios de produção sob o discurso de programas para o crescimento, os quais são nada mais que a manutenção da reprodução da força de trabalho, vista na lógica do Estado capitalista como política pública. Entendendo que as políticas públicas são financiadas a partir dos fundos públicos e, este por sua vez nutrido pelas tributações direta (sobre o salário dos trabalhadores) e indireta (sobre o consumo), implica em dizer que o trabalhador tem financiado (especialmente no modelo tributário brasileiro) às políticas públicas. E mais, com as privatizações, o trabalhador não só financia as políticas, mas também financia (ainda que indiretamente) a reprodução do capital.

Outra questão é a focalização e seletividade dos serviços e benefícios na lógica neoliberal, fazendo que “não só nos distancia do universalismo dos direitos sociais como nos faz avançar em direção ao passado. Estamos saindo do século XX, mas para entrar no século XIX, ressuscitando o Estado assistencialista” (LAURELL, 2009, p.175).

Com tantas limitações as políticas públicas no ideário neoliberal não têm eliminado as desigualdades sociais, porém vista também na esfera positiva as tais políticas são importantes medidas de reparação social. Reparar e “minimizar” os efeitos resultantes da exploração capitalista, ou ainda, manter “viva” uma classe consumista⁹ que não está inserida no mundo do trabalho – no que concerne ao trabalho formal – mas que ao mesmo tempo é classe “indispensável” para a continuação do sistema de acúmulo capitalista. Todavia, do ponto de vista da consolidação do Estado democrático de direitos, a política pública possui em si grande significado sócio- histórico, tendo em vista que é produto da relação Estado e sociedade.

⁹ O discurso político-ideológico Neoliberal tem por intenção desconstruir a noção de direito social sobrepujando a noção de direito do consumidor, ou seja, direito para o consumo (LAURELL, 2009).

3. O PROCESSO DE DESENVOLVIMENTO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Para Lopes et al. (2008) as políticas públicas equivalem à luta dos diversos atores/segmentos¹⁰ sociais organizados na efetivação dos seus interesses. Podendo tais interesses ser de caráter coletivo ou individual, entretanto, cabe aos governos transformar os diversos interesses em interesses públicos, ou seja, eleger o prioritário das solicitações da sociedade para transformar em uma ação concreta (política pública). Habitualmente o período de constituição das políticas públicas é entendido como o processo de 1) identificação do problema, 2) formação da agenda, 3) formulação, 4) implementação e 5) avaliação (GELINSKI; SEIBEL, 2008).

A partir da identificação da situação-problema se tem a Formação da Agenda a qual é responsável por inserir o “problema” no processo orçamentário, contudo para tal inserção é preciso a movimentação da população, pretensão política e discernimento que a não resolução da problemática acarretará em aumentos de gastos.

Com a definição da Agenda Governamental se delineia as ações para a superação/resolução do problema, esse processo é chamado Formulação da Política, onde é desenhada a política em si (objetivos, metas, público alvo e metodologia de implementação). Essa etapa também é permeada pela correlação de forças dos diversos grupos de interesses, permanecendo em processo de barganhas e transações (ARRETICHE, 2001). Segundo Arretche (2001) mesmo se utilizando de alianças no processo de formulação das políticas, esta tende a ficar a mercê de outros fatores como, por exemplo, a insuficiência de informações da realidade que se propõe a intervir, acabando por implicar no conteúdo das políticas assim como na metodologia de implementação.

A Implementação consiste na materialização dos objetivos do programa, esse cenário é caracterizado como incerto, pois propicia aos agentes

¹⁰“No processo de discussão, criação e execução das Políticas Públicas, encontramos basicamente dois tipos de atores: os ‘estatais’ (oriundos do Governo ou do Estado) e os ‘privados’ (oriundos da Sociedade Civil). Os atores estatais são aqueles que exercem funções públicas no Estado, tendo sido eleitos pela sociedade para um cargo por tempo determinado (os políticos), ou atuando de forma permanente, como os servidores públicos (que operam a burocracia) [...]. Já os atores privados são aqueles que não possuem vínculo direto com a estrutura administrativa do Estado. Fazem parte desse grupo: A imprensa; Os centros de pesquisa; Os grupos de pressão, os grupos de interesse e os *lobbies*; As Associações da Sociedade Civil Organizada (SCO); As entidades de representação empresarial; Os sindicatos patronais; Os sindicatos de trabalhadores; Outras entidades representativas da Sociedade Civil Organizada (SCO)” (LOPES et al. 2008, p. 8-9) .

implementadores autonomia em relação aos instrumentos/formas de implementação, podendo desse modo, desestruturar a política pública. Essa fase é decisória, porquanto determinará como o programa de fato será realizado, sendo do mesmo modo uma arena de poder, perpetrada por distintos interesses. Nesse sentido Arretche (2001 *apud* MITNICK; BACKOFF, 1984, p.59) ratifica que:

A implementação de um programa supõe sua inserção em uma rede ou sistema complexo, no qual mesmo as ações de um agente [implementador] obediente podem produzir resultados imprevistos e talvez indesejados.

De tal modo, fica posto que até mesmo se utilizando de recursos de poder (alianças) no processo de implementação ou obtendo o consentimento por parte dos agentes implementadores da política no que se refere à metodologia apontada no objetivo do programa, os resultados podem ser inesperados.

A última fase versa a Avaliação da política pública, processo pelo qual serão julgados os impactos e eficiência do programa. Contudo, cabe salientar que a avaliação deve levar em consideração os diversos aspectos sócios- conjunturais (contexto social, político e institucional) que levaram o programa a tal desempenho, fracasso ou sucesso. Pois os processos não acontecem isoladamente, mas são determinados pelas condições objetivas (condições matérias, financeiras, políticas e estratégica) (LOPES et al. 2008).

Em síntese, no ciclo de construção das políticas públicas, de acordo com Souza (2006) temos:

- A **identificação do problema** - reporta-se ao acontecimento de que em uma totalidade de processos políticos/sociais, uma demanda específica se transforma em um problema de universo público. A título de exemplo, estado de crise ou calamidade pública. A mobilização de grandes e pequenos grupos, ou até mesmo atores sociais individuais articulados e possuidores de recursos de poder (alianças) direcionam o problema a Agenda Governamental.
- A **Formação da Agenda** - refere-se à tomada de decisão a respeito da determinação do problema, se o mesmo fará ou não parte da agenda política podendo ser prorrogado ou recusado. É uma espécie de imposição de prioridades.

- A **Formulação da Política** - concerne à fase de decisão de quais ações públicas vão ser desenvolvidas para resolução do problema em questão, deste modo elaborando o programa com sua fundamentação teórica (objetivos) e perspectiva metodológica assim como o público a qual o programa se direcionará (público-alvo). O campo da formulação é permeado por disputa política e ideológica por isso se faz necessário se utilizar de alianças (negociações) entre os diversos atores sociais envolvidos no processo para que os diferentes interesses sejam contemplados (apesar de não abarcar todos os interesses, dada à diversidade de atores sociais e concepções política-ideológica envolvidas no processo).

- A **Implementação** - diz respeito à materialização dos objetivos desenhado na formulação do programa. Tal consecução depende de alguns aspectos como: o entendimento dos agentes implementadores da política, recursos financeiros, estratégias, condições políticas, condições ideológicas e condições materiais. O processo de implementação consiste em ser de suma importância, pois o mesmo tem poder decisivo no desenho (de fato) que o programa foi pensado, podendo distanciar os objetivos de sua real prática. Sendo o recurso de poder (alianças) imprescindível para que o programa seja desempenhado assim como foi proposto.

- A **Avaliação** - faz referencia a fase de julgamento da política pública. Nesse período busca-se conferir, ampliar, revisar, prosseguir ou terminar a política em questão. De tal modo, contabilizam-se os ganhos e falhas da política. Nesse processo se devem levar em consideração as condições objetivas de todo o processo de construção da política pública.

Por fim, o processo de construção de uma política e/ ou programa não se constitui em etapas fragmentárias, mas sim em totalidade articulada e imbricada no movimento real da realidade em que se busca intervir.

4. À GUIA DE CONCLUSÃO

Este trabalho buscou mostrar que a abordagem sobre política pública é um campo multifacetado pela correlação de forças dos diversos atores sociais em busca da garantia de seus interesses. Entretanto, embora o processo de formulação das

políticas públicas se constitua em uma arena de poder, essa deve ser assegurada e gerida pelo Estado, pois o mesmo é a instância máxima de decisão, prontamente, cabe ao Estado à criação de políticas públicas eficazes nas diversas áreas como, por exemplo, saúde, educação, trabalho e cultura, a fim de erradicar a vulnerabilidade social e garantir os direitos aos cidadãos.

Porquanto, apesar das políticas públicas não eliminarem a estrutura de classes da sociedade capitalista, essas proporcionam a “reparação social” da exploração infligida aos trabalhadores, ou ainda, vista pela lógica neoliberal, “permite” estes ao “direito” de consumir para sustentação do próprio sistema.

Vendo por este ângulo de minimização da pobreza via políticas públicas, fica difícil entender em que consiste o discurso de “garantia de direitos” ou ainda emancipação humana visto que políticas públicas focalizadas e seletista não abarcam a diversidade humana.

REFERÊNCIAS

ARRETCHE, Marta. Uma contribuição para fazermos avaliação menos ingênuas. In: BARREIRA, Maria Cecília Roxo Nobre & CARVALHO, Maria do Carmo Brant (orgs.). **Tendências e Perspectivas na Avaliação de Políticas e Programas Sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social. Fundamentos e História**. São Paulo: Cortez, 2011.

BOSCHETTI, Ivanete. [et al.] (orgs.). – **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.

DIÓGENES, Elione Maria Nogueira; RESENDE, Fernanda Motta de Paula. III Jornada Internacional de Política Pública: **Estado, Classes Sociais e Políticas Públicas**, Cadernos Cedes, ano XXI, nº 55, novembro/2001.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: **Um Debate Conceitual e Reflexões Referentes à Prática da análise de Políticas Públicas no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas nº 21, Jun de 2000.

GELINSKI, Carmen Rosario Ortiz G.; SEIBEL, Erni José. **Formulação de políticas públicas: questões metodológicas relevantes**. Revista de Ciências Humanas. Florianópolis: EDUFSC, v. 42, n. 1 e 2, p. 227-240, Abril e Outubro de 2008.

LAURELL, Asa Cristina [et al.] (orgs.). Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. Tradução de Rodrigo León Contrera. 5ª ed. São Paulo: Cortez, 2009.

LOPES, Brenner; AMARAL, Jefferson Ney; CALDAS, Ricardo Wahrendorff. **Políticas Públicas: conceitos**. Belo Horizonte: SEBRAE/MG, 2008.

PEREIRA, Potyara. **Política Social: Temas e Questões**. São Paulo: Cortez, 2010.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciência da Administração/UFSC; [Brasília]: CAPES: UAB, 2009.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo**. Revista Serviço Social & Sociedade, São Paulo, nº104, p.605-631, out./dez. de 2010.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Revista Sociologias. Porto Alegre, ano 8, p. 20-45, nº 16, jul/dez 2006.