

POLÍTICAS PÚBLICAS E A ASSIMETRIA NA DIVISÃO DOS RECURSOS PÚBLICOS

PUBLIC POLICIES AND ASSIMETRY IN THE PUBLIC RESOURCES DIVISION

Lidiane Cecília Rodrigues de Paiva^{1*} (IC), Hernani Martins Júnior² (PQ)

1Graduanda em Administração, Universidade Federal de Viçosa, Rio Paranaíba-MG

2PhD, Universidade Federal de Lavras - 2014, Professor, Universidade Federal de Viçosa, Rio Paranaíba.

lidiane.paiva@ufv.br

hernani.junior@ufv.br

Resumo

As políticas públicas são ações desenvolvidas pelo governo voltadas à sociedade, como forma de suprir necessidades básicas da população. Assim, podem ser entendidas como políticas formuladas com o intuito de garantir a dignidade da pessoa humana. Nesse sentido, o presente artigo objetiva compreender as políticas públicas, considerando a assimetria que pode ocorrer na divisão dos recursos públicos. Para a apresentação das políticas, foram utilizados os modelos explicativos do Ciclo das Políticas Públicas e o dos Múltiplos Fluxos, enfatizando a etapa de formulação da agenda governamental e os atores envolvidos, considerando ainda os conselhos gestores como alternativas para o enfrentamento das assimetrias. De forma geral, observou-se que, na maioria das vezes, as políticas públicas ao invés de buscar sanar os problemas sociais voltam-se para uma pequena parcela da população, priorizando pequenos grupos detentores de maior poder.

Public policies are actions developed by the government, destined to society, as a way to supply its basic needs. Thus, they can be understood as policies formulated with the purpose of guaranteeing the dignity of the human person. Thus, this paper aims to comprehend public policies, regarding the asymmetry that may occur on public resources division. For the policies presentation, Public Policies and Multiple Flux explanatory models were employed, emphasizing the governmental agenda formulation and its actors, taking into account the manager councils as alternatives to counter the asymmetries. In general it was noticed that public policies, instead of solving social problems, on most of the the times turn themselves back to a small fraction of the population, prioritizing small groups, detainers of greater power.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Divisão dos Recursos Públicos. Agenda. Atores. Conselhos Gestores.

Keywords: Public Policies. Public Resources Division. Agenda. Actors, Management councils.

Introdução

As políticas públicas podem ser entendidas enquanto medidas implantadas pelo governo direcionadas à sociedade, como uma tentativa de resguardar os direitos constitucionais e suprir as principais carências da população. A ideia de formular políticas públicas surge, principalmente, no contexto do Estado do Bem-Estar Social, forma de governo que preza pela proteção social. Assim, o grande desafio que fica é se as políticas públicas formuladas, de fato, alcançam os seus objetivos ou se elas se tornam políticas viciadas, que prezam pelo bem, não dos mais necessitados, mas sim daqueles que detêm o “poder”. Nesse sentido, o presente artigo tem como

objetivo compreender as políticas públicas, considerando a assimetria que pode ocorrer na divisão dos recursos públicos. Para isso foram utilizados os modelos explicativos do Ciclo das Políticas Públicas e o dos Múltiplos Fluxos. Sendo que, a princípio, fez-se necessário compreender o que são as políticas públicas e como elas são formuladas, para, posteriormente, entender como a assimetria ocorre na distribuição dos recursos públicos.

Metodologia

Consiste em um ensaio teórico, feito a partir de uma pesquisa bibliográfica e documental. Com relação à sua estruturação, o mesmo encontra-se dividido nas seguintes seções: Políticas Públicas: contextualização, Assimetria na divisão dos recursos públicos: a agenda e Conselhos Gestores: uma tentativa de superar os desafios da assimetria?

Resultados e Discussão

Políticas Públicas: contextualização

As políticas públicas ganham atenção especial no contexto do Estado do Bem-Estar Social, que surge no momento de pós-guerra, este sendo caracterizado não só por uma grande instabilidade política, mas, principalmente, social. Assim, tornam-se fundamentais as intervenções estatais para a reestruturação da sociedade. Um ponto importante é que em outras formas de Estado, como o Neoliberalismo, não é que as políticas públicas não existam totalmente, como é veementemente defendido, mas sim que os neoliberalistas não concordam que as ações públicas sejam voltadas, em sua grande maioria, para as áreas sociais (MACHADO, 2003). Assim, as políticas que são desenvolvidas nesse tipo de Estado vão mais para o âmbito da economia e da menor intervenção estatal, o que acaba por menosprezar as demandas sociais.

De acordo com Hofling (2001), as políticas públicas podem ser entendidas como projetos de cunho social elaborados pelo governo e que são voltados para suprir necessidades básicas da população, como saúde e educação. Já Souza (2006), em sua revisão da literatura acerca das políticas públicas reúne um compilado de conceitos de vários autores, citando entre eles Peters (1986) que, em consonância com Hofling (2001), diz que as políticas públicas correspondem ao somatório de atividades desenvolvidas pelo governo. Assim, infere-se que as políticas públicas são, de fato, ações ou projetos que são viabilizados pelo governo, seja este na esfera federal, estadual, distrital e/ou municipal. Ressalta-se ainda que tais políticas são direcionadas para a sociedade, enquanto forma de garantir os direitos básicos enunciados na Constituição Federal de 1988, como o direito a educação, saúde, segurança, dentre tantos outros.

Na tentativa de compreender como se dá o processo de formulação das políticas públicas surge no campo da ciência uma área de estudos voltada, especificamente, para a análise das políticas públicas. Assim, conforme Araújo e Rodrigues (2017) apresentam, essa área tem como objeto de estudo as decisões políticas que são tomadas e como elas se tornam parte dos planos de ação dos governos, considerando ainda todos os atores envolvidos, como os próprios governantes, públicos-alvo e demais grupos de interesse. Sendo nesse contexto que

vários teóricos formularam seus modelos explicativos, de forma a apresentar as etapas que levam a criação das políticas e, assim, tornar esse processo mais bem fundamentado.

Um dos modelos explicativos mais conhecidos é o do Ciclo das Políticas Públicas, modelo este que é formado por vários estágios, que variam a depender de cada autor. De acordo com Secchi (2013), o modelo explicativo do Ciclo das Políticas Públicas é composto por sete estágios, são eles: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção. O que significa dizer que, em um primeiro momento, tem-se a identificação dos possíveis problemas que poderão vir a formar a agenda. Assim, na etapa de formação da agenda selecionam-se os problemas que são julgados como mais relevantes naquele momento e, com isso, após a definição da agenda, priorizam-se a identificação de alternativas, ou seja, de possíveis soluções, de programas a serem desenvolvidos para resolver os problemas percebidos.

Em seguida, tem-se a tomada de decisão, onde é feito um balanceamento do que será priorizado daquilo que foi elencado até então. Feito isso, parte-se para a implementação das políticas que é o momento onde os programas desenvolvidos são transformados em ações. Já a avaliação consiste em analisar o quão eficazes estão sendo ou não as políticas implementadas, o que pode ser melhorado e o que deve ser retirado. E, por fim, o momento de extinção, que é quando as políticas já cumpriram o seu dever e, por isso, são extintas ou substituídas por outras (SECCHI, 2013). De modo geral e, mesmo considerando as suas várias vertentes, Souza (2006) diz que esta abordagem prioriza a definição da agenda, de modo a responder o porquê de algumas questões entrarem na pauta de discussões, enquanto que outras não.

Outro modelo explicativo que enfatiza a definição da agenda é o modelo dos Múltiplos Fluxos, que foi proposto por Kingdon (2003). Ele considera que a formulação das políticas públicas é composta por quatro principais etapas, sendo elas:

o estabelecimento de uma agenda de políticas públicas; a consideração das alternativas para a formulação das políticas públicas, a partir das quais as escolhas serão realizadas; a escolha dominante entre o conjunto de alternativas disponíveis e, finalmente, a implementação da decisão. (KINGDON, 2003 *apud* CAPELLA, 2006, p.25).

Dessa forma, fica claro que, assim como no Ciclo das Políticas Públicas, no modelo dos Múltiplos Fluxos há também uma ênfase nos momentos pré-decisionais, ou seja, nos momentos de identificação de problemas e formulação das agendas governamentais. Os fluxos identificados nesse modelo podem ser entendidos como os problemas, as soluções e a participação da política, sendo este último de suma importância para a análise da assimetria. De forma breve, e partindo da análise de Capella (2006), pode-se entender o fluxo dos problemas considerando-o como a fase de seleção das questões que serão ou não reconhecidas como problemas e por quais motivos os mesmos passam a fazer parte de uma agenda. O fluxo de soluções refere-se, como o próprio nome sugere, às várias alternativas de soluções que existem e podem vir a ser aplicadas. Já o fluxo da política é, de fato, representado pelo contexto político no qual uma agenda é criada, seja no sentido dos apoiadores ou daqueles que estão nos órgãos de grande influência.

Considerando os modelos aqui apresentados e os demais que não foram citados, as autoras Araújo e Rodrigues (2017) fazem um compilado das etapas que são comuns a todos os modelos explicativos das políticas públicas, que podem ser assim enumerados: I) definição do problema e agendamento, II) formulação das medidas de política e legitimação da decisão, III) implementação, IV) avaliação e mudança. O que significa dizer que todos os modelos defendem uma reflexão do passo a passo de cada política pública a ser executada pelo governo, de modo a programar ações que tenham impactos mais positivos na sociedade.

Assimetria na distribuição de recursos públicos: a agenda

A formulação da agenda governamental representa um ponto crucial nos modelos explicativos apresentados e, conseqüentemente, na elaboração das políticas públicas, pois é na agenda que são colocados os problemas considerados mais relevantes e que, nas próximas etapas, serão ou não utilizados para a confecção das políticas. Nesse sentido, também é fundamental o papel dos atores que a definem e de quão eles atuam considerando as demandas da sociedade em que estão inseridos. Assim pode-se observar que, conforme Capella (2006, p.25), “uma questão passa a fazer parte da agenda governamental quando desperta a atenção e o interesse dos formuladores de políticas.” Considerando isto, é de suma importância compreender quem são esses atores e os interesses pelos quais eles são movidos, para que, assim, se perceba a ocorrência da assimetria na distribuição dos recursos públicos.

Entre os atores envolvidos na formulação das políticas podem-se destacar aqueles que estão alocados dentro da própria esfera política, ou seja, os representantes eleitos pela sociedade, sejam eles prefeitos, governadores parlamentares ou outros, considerados os atores governamentais. Além dos atores que pertencem à sociedade civil, que são representados pelos grupos de interesse, especialistas, públicos-alvo, conselhos, sindicatos e pela mídia, os chamados atores não governamentais (PINTO, 2008; ARAÚJO e RODRIGUES, 2017). Todos estes atores trazem consigo as suas particularidades e, na grande maioria das vezes, os pontos destacados por uns não são os mesmos que são defendidos por outros, o que pode dificultar a seleção dos problemas a serem inseridos na agenda.

Porém, são os atores governamentais que detêm maior poder no estabelecimento de prioridades na construção da agenda, ou seja, são eles que participam mais ativamente do processo decisório de formulação e desenvolvimento das políticas públicas (KINGDON, 1994 *apud* PINTO, 2008). Nesse sentido, as políticas desenvolvidas são, por vezes, desiguais, pois ao invés de contribuírem para a superação das desigualdades sociais, elas podem vir a aumentar tais desigualdades. Assim, é nesse momento de formulação da agenda que a assimetria, ou seja, a divisão desigual dos recursos públicos entra em ação. Considerando-se ainda o fato de que os agentes governamentais atendem, na maioria das vezes, os grandes interesses, ou seja, aqueles que detêm maior poder na sociedade têm as suas necessidades colocadas como prioridades.

Dessa forma, pequenos grupos têm seus interesses atendidos através das políticas públicas que, em teoria, deveriam suprir as demandas sociais.

Já os atores não governamentais se destacam mais como agentes que bloqueiam a inserção de itens na agenda ou que propõem emendas e substituições no que já está proposto, conforme dito por Pinto (2008). Assim sendo, eles têm uma atuação mais secundária na elaboração das políticas públicas, porém de fundamental importância, pois eles atuam como uma espécie de “fiscalizadores” das políticas, de forma a diminuir a ocorrência de assimetrias e, assim, favorecer para que as políticas públicas atinjam, de fato, seus objetivos, que é sanar necessidades básicas de toda a população e não só de uma minoria.

Conselhos Gestores: uma tentativa de superar os desafios da assimetria?

A Constituição Federal de 1988 preza pela participação popular nas ações governamentais, o que implica em uma democracia mais participativa e é nesse sentido que surgem os conselhos gestores. Conforme apresentado por Gomes (2015), um conselho gestor pode ser entendido como um colegiado institucionalizado, formado por representantes da esfera política e da sociedade civil, que tem como objetivo atuar na gestão das políticas públicas, desde a formulação das mesmas até a implantação e avaliação.

De acordo com Azevedo (2005), existem duas formas de conselhos: o deliberativo, que tem poder direto e vinculador nas decisões administrativas e o consultivo, que não está ligado diretamente à Administração Pública, mas ainda assim é considerado uma maneira de exercer controle popular. Assim sendo, a existência dos conselhos gestores pode ser entendida como uma tentativa de estreitar as relações Estado/sociedade. Assim como os próprios governantes, seus membros também são representantes da sociedade e, como tais, devem agir em prol do bem-estar da maioria.

Nesse sentido, os conselhos gestores podem ser considerados como um meio de a população estar mais integrada às decisões governamentais, de maneira a superar os desafios impostos pela divisão dos recursos nas políticas públicas, pois agem de forma a controlar e a ajudar a construir as ações a serem implementadas pelo governo. Porém, há que se fazer uma ressalva, pois é importante que os agentes desses conselhos atuem com imparcialidade, do contrário poderão agir de forma a validar ainda mais a desigualdade na formulação e implantação das políticas públicas.

Conclusão

As políticas públicas, como foi visto, representam uma tentativa por parte dos governos de resguardar os direitos básicos enunciados pela Magna Carta de 1988 e, assim, garantir a dignidade da pessoa humana. Seu processo de formulação compreende uma série de etapas ou estágios, que vão desde a identificação dos problemas até a implantação e avaliação das políticas. Os dois modelos explicativos aqui apresentados, o Ciclo das Políticas Públicas e dos

Múltiplos Fluxos, evidenciam a formação da agenda no processo de criação das políticas. Sendo essa etapa de fundamental importância para a compreensão da assimetria que pode existir na divisão dos recursos públicos, pois é durante a elaboração da agenda que são apresentados os problemas que ganharão maior atenção na confecção das políticas. Tem-se ainda vários agentes envolvidos nesse processo, que são os atores governamentais e não governamentais, fazendo-se necessário ressaltar o poder decisório dos agentes governamentais, que são aqueles que participam ativamente da esfera política. Dessa forma, a questão fundamental é se esses agentes atuam com base nas necessidades reais da população, formulando políticas que promovam o alcance dos direitos básicos, ou se atuam em função dos interesses de pequenas parcelas da sociedade, favorecendo aqueles que detêm maior poder. Nesse sentido, a divisão dos recursos, em grande parte das vezes, acontece de forma desigual e os conselhos gestores surgem como alternativas para superar a assimetria existente e, assim, garantir maior participação popular nas ações governamentais.

Referências

ARAÚJO, Luísa; RODRIGUES, Maria de Lurdes. Modelos de análise das políticas públicas. **Sociologia, Problemas e Práticas**. v. 83, p.11-35, 2017. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/spp/2662#authors>>. Acesso em: 28 setembro de 2018.

AZEVEDO, Eder Marques de. Os conselhos gestores no controle popular das políticas públicas. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n.887, dezembro/2005. Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/7691>>. Acesso em: 15 novembro de 2018.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. BIB, **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 61, p. 20-40, 2006.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente. **Caderno EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v.13, nº14, p.894-909, outubro-dezembro/2015. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/23196>>. Acesso em: 15 novembro de 2018.

HOFLING, Eloisa de Matos. Estado e Políticas (Públicas) Sociais. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 21, nº 55, p. 30-41, novembro/2001. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v21n55/5539.pdf>>. Acesso em: 28 setembro de 2018.

MACHADO, Aquidaban F. Políticas Públicas no Estado do Bem-Estar Social e no Neoliberalismo: alguns aspectos. **Direito em Debate**. nº20, julho-dezembro/2003. Disponível em: <<file:///C:/Users/Usuario/Downloads/739-Texto%20do%20artigo-2916-1-10-20130327.pdf>>. Acesso em: 10 novembro de 2018.

PINTO, Isabela Cardoso de Matos. Mudanças nas políticas públicas: a perspectiva do ciclo de política. **Políticas Públicas**, São Luis, v.12, nº 1, p.27-36, janeiro-junho/2008.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n.16, p. 20-45, julho-dezembro/2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em: 01 outubro de 2018.