

*POLÍTICAS PÚBLICAS: definições, processos
e constructos no século XXI¹*

Kelly Gianezini¹

Letícia Manique Barretto²

Miguelangelo Gianezini³

Sirlei de Lourdes Lauxen⁴

Gabriel Dario Barbosa⁵

Reginaldo de Souza Vieira⁶

¹ Licenciada em Sociologia, Cientista Social e Advogada, Doutora em Educação pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Docente Permanente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS) e do Curso de Direito da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC) e líder do Grupo de Estudos sobre Universidade (GEU)/ UNESC. E-mail: kellygianezini@gmail.com

² Bacharelanda do Curso de Direito da UNESC, Bolsista de Iniciação Científica e integrante do Grupo de Estudos sobre Universidade (GEU) da UNESC. E-mail: leticia.barretto@hotmail.com

³ Administrador e Licenciado em Ciências Sociais, Doutor em Agronegócios pela UFRGS, Docente Permanente do PPGDS/UNESC. E-mail: miguelgianezini@hotmail.com

⁴ Pedagoga, Doutora em Educação pela UFRGS, com estágio pós-doutoral em Educação, Docente Permanente do Programa de Pós-graduação em Práticas Socioculturais e Desenvolvimento Social (PPGPSDS) pela Universidade de Cruz Alta (UNICRUZ) e líder do Núcleo de Estudo e Pesquisa em Práticas Sociais (NEPPS)/UNICRUZ. E-mail: s.lauxen@hotmail.com / Universidade de Cruz Alta - UNICRUZ: Rodovia Municipal Jacob Della Méa, km 5.6 - Parada Benito, Cruz Alta - Rio Grande do Sul. CEP98005-972.

⁵ Bacharelando do Curso de Direito da UNESC, Bolsista de Iniciação Científica e integrante do GEU/UNESC. E-mail: gdariob@icloud.com

⁶ Advogado, Doutor em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), Docente Permanente do PPGDS/UNESC e líder do Núcleo de Estudos em Estado, Política e Direito (NUPED) e do Laboratório de Direito Sanitário e Saúde Coletiva (LADSSC)/

Resumo

As políticas públicas e sociais possuem fatores históricos que culminaram na formatação atual e detêm relevante papel nos Estados democráticos contemporâneos. Este estudo tem o objetivo de ressaltar a importância das políticas públicas no quesito social e como ocorre a sua formação. Como procedimentos metodológicos, realiza um estudo bibliográfico sobre a trajetória por trás das políticas voltadas para o âmbito social. Ressalta, também, os envolvidos na criação e nas distintas modalidades assumidas por essas políticas. Observa que houve uma transformação histórica na conceituação e criação das políticas públicas atuais.

Palavras-chave: Políticas sociais, mudanças sociais, Estados democráticos.

PUBLIC POLICIES: Definitions, processes and constructs of XXI century

Abstract

The public and social policies have historical factors that culminated in the current formatting and possess an important role in contemporary democratic States. The main goal of this study is to highlight the importance of the public policies in the social agenda and how it is formed. As methodological proceedings, conducts a bibliographic study about the trajectory behind the policies focused on the social scope. Also, was determined those involved in the creation and in the several modalities assumed by these policies. It was observed that there was a historical transformation in the conceptualization and creation of the current public policies.

Key words: Social policies, social changes, democratic States.

1 INTRODUÇÃO

Há debates sociais contemporâneos que chamam a atenção por sua natureza polêmica. Tais debates englobam diversos pontos de discussão, trazendo à tona o valor das políticas públicas como meio de atender às demandas prementes e promover possíveis avanços e mudanças sociais a partir das decisões tomadas, das escolhas feitas e dos caminhos traçados, em relação às estratégias de intervenção realizadas.

Em tal contexto, as políticas públicas precisam ser compreendidas e trabalhadas, incluindo aqui, em especial, sua variante social (políticas sociais) que remetem à ideia do estabelecimento de

UNESC. E-mail: prof.reginaldovieira@gmail.com/ Universidade do Extremo Sul Catarinense – UNESC: Av. Universitária, 1105, Bairro Universitário- Criciúma-SC. CEP: 88806-000

uma melhor condição socioeconômica aos beneficiados – que diante das distintas desigualdades apresentam fragilidade (e limitação) na reivindicação de seus direitos sociais – pelas mesmas. Além disso, essas políticas carecem de avaliação sistemática, o que exige grande esforço de análise, por serem complexas e variadas.

Neste estudo busca-se contribuir para este debate, partindo do alinhamento dos fatores geradores das políticas públicas sociais, tanto no âmbito histórico e a sua relação com o Estado, quanto na questão da conceituação do assunto. Considerando esses elementos e o fato das políticas públicas constituírem-se em um dos principais resultados da ação do Estado, este estudo foi motivado pelo seguinte questionamento: qual a relevância da discussão, do processo de construção e delimitações dos conceitos de políticas públicas no Século XXI? Para responder ao questionamento, definiu-se como objetivo expor, em um constructo histórico, a necessidade de compreender a estrutura operacional e conceitual das políticas públicas – com predominância no seu nascedouro de concepção anglo-saxônica, passando pelo formato do welfare state continental até as democracias na América e o caso brasileiro – e como estas impactam na sociedade atual.

Cabe destacar que neste artigo foi retomado o estudo de revisão bibliográfica recentemente publicado, acerca das políticas públicas e seu processo de criação (GIANEZINI; BARRETTO; VIEIRA, 2015), tendo agora uma perspectiva propositiva aplicada à correlação destas com o Estado. Essa relação, formada por princípios e valores, contribuiu com a sociedade, auxiliando muitos países a se consolidarem como democracias contemporâneas.

Para o desenvolvimento do estudo optou-se por uma técnica descritiva e propositiva, dando continuidade e complementariedade a uma pesquisa bibliográfica e revisão de literatura já realizadas. Metodologicamente, foram conduzidos: a) um estudo bibliográfico sobre a trajetória das políticas voltadas para o âmbito social; b) breve levantamento da literatura e organização das políticas públicas no Brasil; e c) elaboração de esquemas representativos da estruturação e correlação entre o Estado e as políticas públicas, com vistas a ilustrar, por meio de adaptação de constructos e proposições derivadas da literatura, os processos estudados e discutidos.

O texto foi então estruturado em quatro partes. Na primeira (introdução) contextualizou-se brevemente os aspectos que contemplam a temática em análise. Na segunda parte foi discutido o papel

do Estado na formulação de políticas públicas. Na terceira abordouse os principais elementos como a origem, as definições e a caracterização das políticas públicas. E, na última parte, constatou-se a importância e a necessidade da discussão das políticas públicas que visem o bem-estar social.

Não se pretende esgotar todas as possibilidades de análise conceitual que as políticas públicas oferecem, tampouco abarcar toda a amplitude do debate acerca das origens das políticas públicas. No entanto, espera-se que as reflexões aqui apresentadas demonstrem ao mesmo tempo a importância das abordagens interdisciplinares para conceituá-las em suas potencialidades.

2 O PAPEL DO ESTADO NA FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Para entender o papel do Estado² na formulação de políticas públicas é importante pautar o conceito e seu histórico no decorrer dos séculos. Dessa forma, para os fins dessa seção, foram considerados os estudos de Dallari (2013) como ponto de partida, uma vez que o autor se dedicou a traduzir, didaticamente, as várias concepções existentes em relação à época e aos motivos que determinaram seu surgimento.

Quanto à época, explica Dallari (2013), dentre as várias teorias apresentadas, três são fundamentais: a) sempre houve a existência do Estado e da Sociedade; b) o Estado constituiu-se para satisfazer as necessidades de grupos sociais; e c) o conceito de Estado é histórico e concreto, tendo surgido quando da ideia e a prática da soberania, não podendo ser entendido como geral e válido para todos os tempos. No que se refere aos motivos, o autor menciona a existência de teorias as quais afirmam tanto a formação natural, quanto a formação contratual do Estado. Na perspectiva de Dallari (2013), o Estado é formado por contratos que regulam a sociedade e originado pela vontade humana, e aspira o bem geral que lhes é próprio, ou seja, o bem comum. Assim, o homem realiza pactos e contratos visando o interesse público surgindo, assim, as ações sociais.

Essas ações sociais têm origem longínqua, mas há um entendimento de que a organização e, em especial, a análise das políticas públicas, teve origem em países anglo-saxões. (TINOCO, 2010). O Estado, por sua vez, até meados do século XIX apresentava, de certa forma, uma interferência na qual a assistência por parte estatal na

sociedade ocidental tornava o indivíduo marginalizado e não possuidor de direitos. Um dos primeiros passos para uma mudança efetiva foi aprovada na Prússia, em torno do ano de 1883, com o objetivo de implantar um sistema de seguro social para questões trabalhistas. Isso se deu em decorrência da crise industrial, no momento que os movimentos socialistas encontravam-se fortalecidos e a medida visava obter a consagração social.

Nessa trajetória histórica, com a ascensão do capitalismo, alguns fatos levaram a mudanças na participação do Estado diante da população e do sistema econômico. Para Dallari (2013), esses fatos foram: a revolução industrial, que trouxe a urbanização, mudança nas condições de trabalho e degradação ambiental; a I Guerra Mundial, que começou a romper com o liberalismo econômico; o crash de 1929, que trouxe a necessidade de uma economia interventiva, com a aliança entre Estado e a iniciativa privada; a II Guerra Mundial, que deixou o Estado mais intervencionista, tanto pelas necessidades trazidas pela guerra, quanto para a reconstrução após o seu término; as crises cíclicas que afetaram o regime capitalista; os movimentos sociais que possuíam incompatibilidades com a livre concorrência; e a própria ideia de liberdade, atrelada também às liberdades sociais.

Caracterizando todas as mudanças ocasionadas por esses fatos, elabora-se a concepção de um Estado assistencialista mais desenvolvido, que, segundo Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p. 417), traz consigo a consolidação do Welfare State: “[...] independentemente da sua renda, todos os cidadãos, como tais, têm direito de ser protegidos – com pagamento de dinheiro ou com serviços – contra situações de dependência de longa duração (velhice, invalidez...) ou de curta (doença, desemprego, maternidade...)”.

Essas características citadas se referem, predominantemente, à condição da Inglaterra do pós-guerra, ainda que possa ser estendido a outros países nos quais o Estado torna-se um interventor social. Contudo, com o passar do tempo este sistema também possui específicos problemas, como apontado por Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998). Os referidos autores afirmam que há duas vertentes sobre as crises no Welfare State: uma delas é a estatização da sociedade que coloca o Estado como engessado pela política e pelos organismos presentes na organização política; e a outra, que trata da socialização do Estado na qual o mesmo caminha para uma burocratização devido à sobrecarga por parte daqueles que dele necessitam.

As duas vertentes concentram a saída para essas crises nos grupos que conseguem manter a sua autonomia e resistência. Para melhor compreender estas vertentes é necessário observar, primeiramente, os processos e constructos das políticas públicas, abordados a seguir.

3 DEFINIÇÕES, PROCESSOS E CONSTRUCTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Independentemente do grau de eficácia das políticas públicas, é impreterível, primeiramente, compreender a origem, as principais características e, sobretudo, suas definições. Assim, nesta seção, optou-se por apresentar as definições de políticas públicas e, a exemplo da seção anterior, foram também tomados por base estudos pioneiros e balizadores.

3.1 Origem, definições e caracterização das políticas públicas

A ideia de política pública é algo complexo, pois não há uma teoria completa e definida sobre o tema, mas sim vários conceitos que formam o que pode ser traduzido como política pública. As políticas públicas estão diretamente associadas ao Estado. Contudo, há outros atores que agem na construção delas, tanto de cunho privado como público.

A temática política pública tem sido construída e aperfeiçoada desde a década de trinta do século XX, mediante a contribuição de vários autores. (LASSWELL, 1936; SIMON, 1957; LINDBLÖM, 1959; EASTON, 1965; LYNN, 1980; PETERS, 1986; MEAD, 1995; FREY, 2000; MULLER, 2000; TEIXEIRA, 2002; SARAIVA, 2006).³ Sua fundamentação preliminar ocorreu a partir do termo *policy analysis* para agregar os conhecimentos científico e acadêmico com as ações governamentais, adicionando, também, o conceito de racionalismo limitado dos *policy makers*. (LASSWELL, 1936; SIMON, 1957).

A proeminência dada ao racionalismo foi muito questionada, sendo reunidas novas modificações, como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório. (LINDBLÖM, 1959). Paralelamente, o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse passou a ser considerado. (SOUZA, 2006).

As políticas públicas são então discutidas e estudadas enquanto um sistema que recebe inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, e que, por sua vez, influenciam seus resultados

e efeitos. (EASTON, 1965). São ponderadas como um campo dentro do estudo da política que visa analisar o governo por meio de problemas de ordem pública (MEAD, 1995); como um conjunto de ações governamentais que poderão produzir efeitos peculiares (LYNN, 1980); ou como somatório das ações governamentais realizadas por agentes políticos que atuam de forma direta, influenciando a vida dos cidadãos. (PETERS, 1986).

Por isso, as políticas públicas ocorrem quando as autoridades modificam a realidade, constroem novas interpretações do real, definem modelos e normas daquela ação. (MULLER, 2000). Existem três dimensões no termo *policy analysis*: (a) *polity*, referente aos sistemas políticos, administrativos e jurídicos; (b) *policy*, como o teor da política; e (c) *politics*, como os processos políticos gerados a partir das relações conflituosas. (FREY, 2000).

A partir dessas constatações, as políticas públicas são, então, espaços (ou campos) (SOUZA, 2006) que contemplam conhecimentos teóricos – da parte da academia – e empíricos – emanados mediante discursos de cidadãos que procuram promover a ação governamental ou recomendar possíveis alterações nessas ações. Destarte, as políticas públicas são, em verdade, as intenções governamentais que produzirão transformações profundas ou artificiais no mundo real.

Por conseguinte, as políticas públicas e sociais “[...] são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos.” (SOUZA, 2006, p. 25). Dentre a literatura brasileira, a assertiva que melhor sintetiza este conceito das políticas públicas ao qual este estudo se filia é a de Teixeira (2002, p. 2), para quem tais políticas se constituem em distintas

[...] diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado. São, nesse caso, explicitadas, sistematizadas ou formuladas em documentos (leis, programas, linhas de financiamento), orientam ações que normalmente envolvem aplicações de recursos públicos. Nem sempre, porém, há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas.

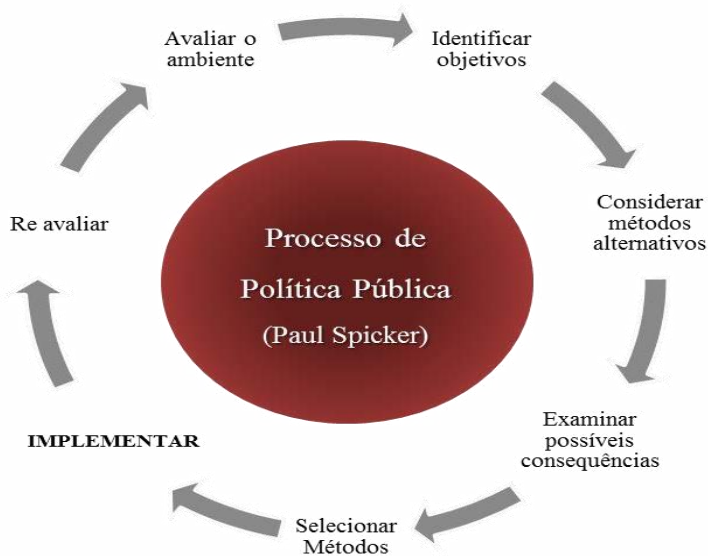
Essa assertiva está fundamentada no pressuposto de que o Estado pode e deve ser o agente fomentador da implementação, re-

gulamentação e preservação do interesse público pelas políticas de bem comum.

3.2 A relevância das políticas públicas no quesito social: elaboração, implementação e possibilidades

Na Figura a seguir há uma representação cíclica do processo de uma determinada política pública colocada em prática a partir do planejamento até sua implantação. Tal ciclo, aqui adaptado, foi inicialmente proposto pelo Britânico Paul Spicker (2014), em sete estágios.

Figura 1 - Representação do processo de uma política pública



Fonte: Adaptado pelos autores a partir de: SPICKER, P. Social Policy: theory and practice. 3. ed. Bristol: Policy Press, 2014. Disponível em: <<http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/socadmin.html>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

Tal processo pode ser utilizado em diferentes tipos de política pública: regulatórias (de monitoria e controle de atividades); de segurança (estabilidade e manutenção da paz); distributivas (de ajuda ou subsídios); e redistributivas (de saúde ou reconstrução econômica) (Figura 2).

Figura 2 - Representação dos tipos de política pública



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de: PAD-190 Public Policy. Blog Administration, [S. l.], 2012. Disponível em: <http://adminsience.blogspot.com.br/2012_03_01_archive.html>. Acesso em: 11 jan. 2017.

Após observar esses tipos de políticas públicas, apresenta-se na figura a seguir um esquema dos conteúdos (assuntos ou temas) sobre os quais as políticas públicas podem versar.

Figura 3 - Possibilidades de conteúdo para as políticas públicas



Fonte: Elaborado pelos autores, a partir de informações do Bog Administration (PAD..., 2012).

Em países desenvolvidos ou em desenvolvimento, essas possibilidades de temas e conteúdos abarcam distintos assuntos de natureza governamental, tais como: finanças (análise de custo com vistas a atingir determinada meta); objetivos e metas de determinada política; estratégias (como chegar a estas metas); e programas (incluindo suas atividades previstas) que podem ser pauta de discussões e ações.

Embora existam disparidades culturais, sociais e econômicas entre os países desenvolvidos – em razão da sua história e de suas distintas características – há experiências de políticas públicas exitosas. Em consonância com essa perspectiva, tomou-se os Estados Unidos e o Canadá como exemplos, pois ambos possuem indicadores destacados pelo Relatório do Desenvolvimento Humano de 2014 do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) os quais, em sua maioria, foram alcançados por meio de políticas públicas.

Nos Estados Unidos, as políticas públicas são geralmente divididas em três categorias: Política Social, Política Econômica e Política Internacional e sua análise surge baseada na noção de government, visando contribuir para a eficácia do sistema político que então governava aquela sociedade. (TINOCO, 2010). Naquele país, também são recorrentes os estudos que colocam as políticas públicas como instrumento para transformação de determinadas realidades. (ANDERSON; GENTILE; BUCKLEY, 2007). Os estudiosos estadunidenses apontam inclusive assuntos e informações científicas necessárias para a formulação de políticas públicas, como ilustrado na figura a seguir.

Figura 4 - Informações necessárias para a formulação de políticas públicas



Fonte: Adaptado pelos autores a partir de: ANDERSON, C. A.; GENTILE, D. A.; BUCKLEY, K. E. Violent video game effects on children and adolescents: theory, research, and public policy. New York: Oxford University Press, 2007.

De outro modo, no Canadá, país com um dos melhores indicadores socioeconômicos do mundo (PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO, 2014), a temática das políticas públicas é abordada sob vários aspectos práticos em instituições de estudo e pesquisa (Figura 5).

Figura 5 - Exemplo de subtemas de estudos das políticas públicas no Canadá



Fonte: Adaptado pelos autores a partir de UNIVERSITY OF OTTAWA. Faculty of Ottawa. Research subthemes: Public Policy. Ottawa, [20--?]. Disponível em: <<http://socialsciences.uottawa.ca/research/public-policy-research-sub-themes>>. Acesso em: 17 mar. 2017.

A representação da Figura anterior reúne os subtemas que circundam as pesquisas sobre políticas públicas no Canadá. No Brasil, entretanto, com o crescente repasse da gestão de políticas públicas para os governos municipais é possível perceber que “[...] as temáticas com maior destaque são: educação, crianças/adolescentes, saúde, gênero, terceira idade, desenvolvimento local, geração de emprego e renda, crédito ao pequeno produtor (incluindo o pequeno produtor rural) e questão ambiental [...]” (FARAH, 2006, p. 49).

Ademais, ainda sobre a Figura 5, cabe mencionar que a mesma é representativa da realidade canadense, onde são apresentados desde assuntos tradicionais como é o caso das políticas educacionais, até assuntos que no Brasil ainda são pouco explorados, como as políticas de imigração, presentes em estudos propositivos como o de Amarin e Boullosa (2013), por exemplo. Por estas análises tomar-se-á o caso brasileiro, na próxima seção, como objeto de estudo.

3.2.1 Interpretações das políticas, políticas públicas: o caso brasileiro

A elaboração e a implementação de políticas públicas tiveram e têm nos países latinos algumas nuances que as diferem dos países anglo-saxões. De acordo com Dimoulis (2003) há algumas características principais sobre política, que constituem o que é política e o que pode ser visto como assunto político.

O autor mostra os quatro pilares do conceito de política (Figura 6). Apresenta a sede institucional como sendo o Estado; a ideia do mecanismo de funcionamento em forma de ação coletiva, em que a expressão da vontade popular acontece por meio das organizações coletivas; a política possui a vontade da mudança social; e por fim, novamente, a política seria algo racional, ou seja, remete a uma discussão baseada em argumentos. Nesses termos o autor define assunto político como algo que está em pauta na sociedade e que gera, de forma pública, uma discussão.

Figura 6 - Representação dos quatro pilares da política



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de: DIMOULIS, D. Manual de introdução ao estudo do direito: definição e conceitos básicos, norma jurídica, fontes, interpretação e ramos do direito, sujeito de direito e fatos jurídicos, relações entre direito, justiça, moral e política, direito e linguagem. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

O conceito apresentado vem ao encontro com o que constitui as vertentes das políticas públicas, já que se tem política intimamente ligada com as questões de políticas públicas em que “[...] a consolidação da democracia, justiça social, manutenção do poder, felicidade das pessoas – constitui elemento orientador geral das inúmeras ações que compõem determinada política.” (SARAIVA, 2006, p. 29).

Por conseguinte, é possível compreender a definição previamente estabelecida por meio de exemplos de políticas públicas. Caldas (2008, p. 5) descreve um projeto desenvolvido pelo Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE) de Minas Gerais (MG), no qual as políticas públicas são caracterizadas como “[...] a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público”. Após a sua formulação e definição dos limites espaciais e temporais, transformam-se em projetos ou em programas.⁴

Os atores presentes nas políticas públicas, como mostra Caldas (2008) no referido projeto, e.g., podem ser divididos em públicos e privados. Os públicos podem ser de caráter estatal ou não estatal, enquanto os privados estão ligados às organizações sociais, imprensa e empresas privadas, entre outros setores.

Pode-se ver, assim, que no estudo coordenado por Caldas (2008), as políticas públicas são apresentadas com uma sequência lógica desde seu início, começando pelas organizações da sociedade, que possuem demandas a serem atendidas, ocorrendo um levantamento de interesses muitas vezes contrários em que “[...] o processo de política pública mostra-se como forma moderna de lidar com as incertezas decorrentes das rápidas mudanças do contexto.” (SARAIVA, 2006, p. 28). Após a apresentação dessas demandas, a aceitação por parte do criador das políticas irá selecionar o que será atendido, ou seja, esses interesses da sociedade precisam ser reconhecidos por autoridades dos 3 poderes – o poder executivo, legislativo e judiciário.

Dessa forma, elencam-se algumas das características que compõem a política pública. “As políticas públicas passam, assim, a serem constituídas a partir das contribuições e da interação entre diversos atores num espaço sociopolítico, com regras e dinâmicas próprias [...]” (AMORIN; BOULLOSA, 2013, p. 62) possuindo fases e

modalidades dentro das políticas sociais, que revelam um processo com múltiplas variáveis e burocracias.

3.3 Modalidades das políticas públicas

Na discussão desta pesquisa as modalidades das políticas públicas e sua relação com o Estado possuem lugar de destaque, uma vez que o estudo das políticas públicas e seus impactos na sociedade é fundamental para a compreensão do Estado e sua tomada de posição diante das questões sociais.

Parente (2001, p. 3) assevera que

Essa postura viabiliza a compreensão da sua natureza, por um lado, e possibilita o entendimento das diversas formas de organização da sociedade civil e sua relação com o setor público, por outro. A atualidade desse tipo de conhecimento está nas mudanças políticas, o que torna imprescindível o planejamento.

No quesito social, tal conhecimento é necessário para avaliar as modalidades que serão abarcadas pelas políticas públicas, a fim de verificar o seu papel e impacto na sociedade e o seu benefício. Nesse sentido, podem ser aqui citados os estudos de Teixeira (2002) e Schmidt (2008), que apresentam algumas dessas modalidades.

Nesta classificação, que guarda semelhança com o exposto na Figura 2, estão inseridas: a) políticas distributivas, que distribuem recursos para parcelas específicas da sociedade; b) políticas redistributivas, que redirecionam os recursos de uma parcela da sociedade detentora de melhores condições para a parcela da sociedade que é vulnerável e que possui menos recursos; c) políticas regulatórias, que visam administrar e regulamentar os espaços e serviços públicos a fim de manter ou estabelecer uma ordem; e d) políticas estruturadoras, que estão ligadas à estruturação do sistema político e normalmente não conta com o envolvimento da população.

3.4 Fases das políticas públicas

As políticas públicas passam por um processo para serem efetivadas desde sua implantação até sua conclusão. Este trabalho baseou-se na obra de Frey (2000), o qual categorizou os modelos como sendo formas simplórias de análise da vida de uma política pública, devido sua complexidade de realização prática (Figura 7).

Figura 7 - Fases das Políticas Públicas



Fonte: Elaborado pelos autores a partir de: FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Brasília, DF: IPEA, 2000. (Planejamento e Políticas Públicas, v. 21).

Inicialmente, na fase⁵ de percepção e definição do problema, em que a adversidade deve ser vista como um problema público, esse obstáculo, por sua vez, pode ser identificado por qualquer um dos atores de políticas públicas. Após a identificação e definição do problema e inserção deste na agenda política é que, possivelmente, o mesmo será definido como assunto de teor político e público.

A fase agenda-setting configura-se por uma análise preliminar, que definirá a inserção do problema como pauta política e administrativa ou o deslocamento para data posterior. (FREY, 2000). No que tange à fase de elaboração de programas e decisão, há a escolha da melhor alternativa para a solução do problema, o qual ganharia especificações e alternativas. (FREY, 2000; SARAVIA, 2006).

A implementação pode ser definida como “[...] aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações.” (SECCHI, 2013, p. 55). Nessa fase há a concretização e a análise dos aspectos e alternativas implantadas.

A fase de avaliação e eventual correção é descrita por Raeder (2014, p. 135) como aquela avaliação que pode estar “[...] embasada por diagnósticos que verifiquem os impactos das ações empreendidas, fornecendo aos executores das ações recursos informacionais

preciosos para formação de quadros ou ajustes de rotas nos projetos”.

Por derradeiro, a última fase – das avaliações – finda o ciclo da política pública em vigência. Essa fase fornece elementos essenciais para avaliar a eficácia da política na sociedade. Ademais, também cabe a esta última a responsabilidade de dar início a um novo ciclo, o qual estará voltado para a resolução de problemas que ainda não foram resolvidos. A expectativa é que essa fase indique uma solução para as questões ou pendências persistentes que a política pública almejava resolver.

Ao final desta seção, cabe esclarecer que, embora o objetivo deste artigo não tenha sido comparar as fases e ciclos das políticas públicas definidas pelos autores pré-selecionados para este estudo, constatou-se que dois deles – Spicker (2014) e Frey (2000) – se aproximam em alguns momentos e se distanciam em outros.⁶

4 CONCLUSÃO

A discussão apresentada, a partir do resgate de fatos históricos, é relevante para a compreensão dos embates que se travam no processo de entendimento sobre o papel do Estado como um agente fomentador, implementador e de preservação de políticas de bem comum, que tenham como objetivo o interesse social.

Refletir sobre a complexidade de um sistema que dê voz à diversidade de necessidades do povo, sejam elas sobre educação, crianças/adolescentes, saúde, gênero, terceira idade, desenvolvimento local, geração de emprego e renda, crédito ao pequeno produtor ou à questão ambiental, implica o entendimento da importância de um conjunto de políticas que ampliem os direitos e garantam ações que tenham em vista o desenvolvimento social.

Para isso, se faz necessário um processo em que, primeiramente, se defina o problema, e, a partir daí, realize um planejamento, implemente a ação da política, acompanhe a mesma por meio da observação, avalie e faça um (re) planejamento, caso necessário.

Destarte, observa-se que política pública é um assunto pouco objetivo, que conta com vários fatores e influências, o que torna sua compreensão relativa dentro do contexto inserido. Por outro lado, cabe destacar que, mediante a implantação das mesmas, faz-se possível amenizar determinados problemas sociais.

Por conseguinte, as políticas no quesito social são parte importante tanto para o Estado quanto para os atores que estão interconectados. Dessa forma, mostra-se que as políticas públicas possuem diversas variáveis que se fazem presentes desde a concepção até sua avaliação final.

REFERÊNCIAS

AMORIN, S.; BOULLOSA, R. O estudo dos instrumentos de políticas públicas: uma agenda em aberto para experiências de migração de escala. Amazônia, Organizações e Sustentabilidade, Belém, v. 2, n. 1, p. 59-69, jan./jun. 2013. Disponível em:<<http://www.bibliotekevvirtual.org/revistas/AOS/v02n01/v02n01a04pdf>>. Acesso em: 20 maio 2017.

ANDERSON, C. A.; GENTILE, D. A.; BUCKLEY, K. E. Violent video game effects on children and adolescents: theory, research, and public policy. New York: Oxford University Press, 2007.

BOBBIO, N. A era dos direitos. 7. reimp. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. Disponível em:<https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/297730/mod_resource/content/0/norberto-bobbio-a-era-dos-direitos.pdf>. Acesso em: 20 set. 2017.

_____; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. Dicionário de política I. Brasília, DF: Editora UnB, 1998.

CALDAS, R. W. (Coord.). Políticas públicas: conceitos e práticas. Belo Horizonte: SEBRAE/MG, 2008.

DALLARI, D. de A. Elementos de teoria geral do Estado. 32. ed. Rio de Janeiro: Saraiva, 2013.

DIMOULIS, D. Manual de introdução ao estudo do direito: definição e conceitos básicos, norma jurídica, fontes, interpretação e ramos do direito, sujeito de direito e fatos jurídicos, relações entre direito, justiça, moral e política, direito e linguagem. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2003.

EASTON, D. A framework for political analysis. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965.

FARAH, M. F. S. Temas emergentes em gestão e políticas públicas: tendências gerais. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, Brasília, DF, n. 48, p. 43-66, jan./jun. 2006.

- FREY, K. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Brasília, DF: IPEA, 2000. (Planejamento e Políticas Públicas, v. 21).
- GIANEZINI, K.; BARRETTO, L.; VIEIRA, R. S. Políticas públicas e seu processo de criação: apontamentos introdutórios. In: COSTA, M. M. M. da C.; RODRIGUES, H. T. (Org.). Direito e Políticas Públicas X. 1. ed. Curitiba: Multideia, 2015.
- LASSWELL, H. D. Politics: who gets what, when, how. Cleveland: Meridian Books, 1936.
- LINDBLUM, C. E. The Science of “Muddling Through”. Public Administration Review, [S. l.], v. 19, n. 2, p. 79-88, 1959. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/973677?origin=JSTOR-pdf>>. Acesso em: 23 mai. 2017.
- LYNN, L. E. Designing public policy: a casebook on the role of policy analysis. Santa Monica: Goodyear, 1980.
- MEAD, L. M. Public Policy: vision, potential, limits. Policy Currents, [S. l.], p. 1-4, fev. 1995.
- MULLER, P. L’analyse Cognitive des Politiques Publiques: vers une sociologie politique de l’action publique. Revue Française de Science Politique, Paris, v. 50, n. 2, p. 189-208, 2000.
- PAD-190 Public Policy. Blog Adminscience, [S. l.], 2012. Disponível em: <http://adminscience.blogspot.com.br/2012_03_01_archive.html>. Acesso em: 11 jan. 2017.
- PARENTE, F. J. C. Editorial: Políticas Públicas e Sociedade. Políticas Públicas e Sociedade, Fortaleza, ano 1, n. 1, p. 3-4, jan./jun. 2001. Disponível em: <<http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:Y889qkmb5YJ:seer.uece.br/%3Fjournal%3DpoliticaspUBLICASesociedade%26page%3Darticle%26op%3Ddownload%26path%255B%255D%3D189%26path%255B%255D%3D309+&cd=2&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br>>. Acesso em: 28 jan. 2017.
- PETERS, B. G. American Public Policy. Chatham: Chatham House, 1986.
- PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. Relatório do Desenvolvimento Humano 2014: sustentar o progresso humano: reduzir as vulnerabilidades e reforçar a resiliência. New York, 2014.
- RAEDER, S. T. O Ciclo de Políticas: uma abordagem integradora dos modelos para análise de políticas públicas. Perspectivas em Políticas Públicas, Belo Horizonte, v. VII, n. 13, p. 121-146, jan./jun. 2014.
- SARAIVA, E. Introdução à Teoria Política Pública. In: SARAIVA, E.; FERNANDES, E. (Org.). Políticas Públicas. Brasília, DF: ENAP, 2006. v. 1.

SCHMIDT, J. P. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, J. R dos; LEAL, R. G. (Orgs.). Direitos Sociais e políticas públicas: desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

SECCHI, L. Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

SIMON, H. Comportamento Administrativo. Rio de Janeiro: USAID, 1957.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. Sociologias, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

SPICKER, P. Social Policy: theory and practice. 3. ed. Bristol: Policy Press, 2014. Disponível em: <<http://www2.rgu.ac.uk/publicpolicy/introduction/socadmin.html>>. Acesso em: 10 abr. 2016.

TEIXEIRA, E. C. O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade. Revista AATR, Salvador, 2002. Disponível em: <http://www.fit.br/home/link/texto/politicas_publicas.pdf>. Acesso em: 11 mai. 2017.

TINOCO, D. S. Análise sequencial de políticas públicas nas abordagens da ciência política e da gestão (Management). Cadernos EBAPE.BR, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 184-197, mar. 2010.

UNIVERSITY OF OTTAWA. Faculty of Ottawa. Research subthemes: Public Policy. Ottawa, [20--?]. Disponível em: <<http://socialsciences.uottawa.ca/research/public-policy-research-sub-themes>>. Acesso em: 17 mar. 2017.

Notas

¹ Artigo vinculado à linha de pesquisa Desenvolvimento e Gestão Social do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS) da Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). O mesmo faz parte de um projeto maior intitulado Educação, Cidadania e Políticas Públicas do qual integram distintas universidades – Universidade de Cruz Alta (UNICRUZ), Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC). Os autores agradecem aos colegas pesquisadores – professores e estudantes – pela atenta leitura crítica do material. Também agradecem aos pareceristas anônimos que contribuíram com sugestões relevantes, as quais, na medida do possível, foram incorporadas para a versão final do artigo. Agradecimentos ao Conselho Nacional de Pesquisa (CNPq), à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), à Universidade do Extremo Sul Catarinense (UNESC), à Universidade de Cruz Alta (UNICRUZ), ao Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Socioeconômico (PPGDS/UNESC), ao Programa de Pós-graduação em Práticas Socioculturais e Desenvolvimento Social (PPGPSDS/UNICRUZ) e à Rede GEU pelo apoio na realização da pesquisa. Os pesquisadores afirmam que não há conflitos de interesse na publicação deste texto.

- ² Cabe salientar que o termo Estado é oriundo do latim status, que significa posição e ordem. Para Bobbio (1992) este termo ganhou notoriedade pelo prestígio que a obra O Príncipe de Maquiavel conquistou. Embora neste artigo não se tenha a pretensão de realizar uma discussão mais aprofundada do termo, em decorrência de seus propósitos e limites, se reconhece a necessidade deste procedimento, no qual o indicado seria iniciar por uma revisão na literatura – começando pelos clássicos da Ciência Política: Hobbes, Locke, Montesquieu Rousseau e Hegel.
- ³ Contudo, são considerados como fundadores Lasswell (1902-1978), Simon (1916-2001), Lindblom (1917-) e Easton (1917-). Cabe destacar que a área de estudo das Public Policies nasceu nos EUA, na década de 1930. (SOUZA, 2006).
- ⁴ Tem-se como exemplo empírico o caso do Programa Universidade para Todos (PROUNI) que consiste numa política pública nacional, haja vista que também se encaixa no conceito proposto por Teixeira (2002).
- ⁵ Cabe salientar que essas fases podem variar numericamente, sendo frequentemente renomeadas, dependendo do autor.
- ⁶ A aproximação ocorreu na implementação e na (re)avaliação dos conceitos referentes às distintas etapas. Assim, na representação do processo de uma política pública de Spicker (2014) foi chamado pelo autor de implementar enquanto que Frey (2000) o chamava de implementação. O distanciamento ocorreu nas demais fases como se pode observar no corpo do trabalho, em especial nas Figuras 1 e 7.