

CONSIDERAÇÕES SOBRE AS POLÍTICAS PÚBLICAS, CULTURA POLÍTICA E CIDADANIA.

Ísis Oliveira Bastos Matos¹

Édna Alice Duarte da Rocha²

Hemerson Luiz Pase³

Introdução

As políticas públicas se constituem um dos principais resultados da ação do Estado. Os governos que desejam formular e implementar programas eficazes devem ao menos considerar os interesses daqueles atores sociais que são alvo de tais políticas. No atual contexto, influenciado pelo processo de reforma ocorrido no final do século XX, a concepção hegemônica de Estado mínimo restringe a manutenção de serviços públicos e modifica as políticas públicas quanto ação do Estado.

Nesse sentido, no escopo deste trabalho, o esforço direciona-se para a compreensão da participação do Estado nas implementações das políticas públicas num contexto de cidadania frágil. Para atingir tal objetivo, faz-se uma análise a partir do processo de reforma política que o Brasil passou no final do século XX. A pesquisa desenvolvida tem como principal método a revisão bibliográfica cujo objetivo principal é elucidar as principais correntes teóricas que se debruçam sobre a temática das políticas públicas, cidadania e cultura política.

A hipótese que norteia este trabalho aponta para o aprimoramento da democracia, ao que concerne à adoção de políticas públicas, é influenciada pela orientação

¹ Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel) e integrante do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas (NEPPU).

² Graduanda em Ciências Sociais da Universidade Federal de Pelotas (UFPel) e integrante do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas (NEPPU).

³ Professor Adjunto do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCPol) do Instituto de Sociologia e Política (ISP) da Universidade Federal de Pelotas (UFPel) no Rio Grande do Sul (RS) e Coordenador do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas (NEPPU).

política vigente. Desse modo a atuação mais preponderante do cidadão nos processos políticos pode possibilitar uma cultura política democrática.

Deste modo, a seguir, abordaremos as literaturas sobre Cultura Política e Cidadania a fim de analisar qual a percepção dos cidadãos enquanto partícipes de um regime democrático. Dentro da discussão sobre Cultura Política e Cidadania, procuraremos sintetizar o impacto da disputa entre projetos políticos conflitantes, no processo de redemocratização. Por fim, analisamos a literatura sobre políticas públicas, buscando delimitar o termo e considerando seus modelos de análise, tipologias, bem como, a sua influência que extrapola o campo político, perpassando pelos aspectos sociais e econômicos das sociedades.

Redemocratização, cultura política e cidadania.

Durante o estado desenvolvimentista as dinâmicas organizacionais das políticas públicas de proteção social estavam intimamente ligadas a comportamentos corporativistas. Dessa forma, parcelas da população não dotadas de poder de organização e de barganha (setores pobres rurais e urbanos, trabalhadores informais e etc.) eram excluídas dos seus benefícios (DRAIBE, 1997, p.4).

Ante o processo de redemocratização, os sistemas de proteção social, que compunham o *Welfare State*, apresentavam ineficácia dos gastos, má focalização dos objetivos e baixa efetividade social, aliada a fracas capacidade estatais e participativas, restringiam forças de mecanismos de correção e, dessa forma agravaram as diferenças sociais que pretendiam reduzir (DRAIBE, 1997).

Diante do exposto, percebe-se a necessidade de elaborar políticas públicas que atendam as necessidades de desenvolvimento econômico aliado à inclusão social. O declínio de investimentos na área social, a nova orientação liberal e, consequentemente, as mudanças estruturais no mundo do trabalho resultam, entre outros, no desemprego e na informalização das relações de trabalho, impôs alguns limites à promoção de desenvolvimento social via ação estatal, sendo necessária uma readequação aos objetivos macroeconômicos (liberais) então vigentes, entre eles: (i) corte de gasto social, (ii) direcionamento de gastos para ações emergenciais e (iii) priorização do investimento em capital humano (DRAIBE, 1997).

Dagnino (2006) aponta o projeto político, “conjunto de crenças, interesses, concepções de mundo, representações do que deve ser a vida em sociedade, que orientam a ação política dos diferentes sujeitos”, como o norteador das políticas a serem adotadas diante do contexto citado acima (DAGNINO, 2006, p. 38). A partir disso, a autora reconhece a existência de três tipos de projetos: autoritário, neoliberal e democrático-participativo, contudo, no contexto latino americano, a autora percebe somente a disputa entre os projetos neoliberal e democrático-participativo.

A disputa se daria, por um deslocamento de significados, através da dispersão das ideias neoliberais. Assim, as noções de cidadania, participação, e sociedade civil, intrínsecas à democracia, perderiam o significado, construído no contexto democrático, para dar a vez a um encolhimento do Estado e a uma constante transferência de responsabilidade social para a sociedade civil. “A perversidade [da disputa desses projetos políticos] estaria colocada, desde logo, no fato de que, apontando para direções opostas e até antagônicas, ambos os projetos requerem uma sociedade civil ativa e responsiva” (DAGNINO, 2004b, p. 96-97).

Dagnino assevera que o projeto neoliberal estaria se tornando hegemônico na América Latina, o que teria como efeito a produção de novas lógicas e orientações para a ação dos indivíduos, bem como novas concepções acerca de política (DAGNINO, 2004a, 2006). Para além das consequências de reestruturação do Estado, essa nova orientação da ação política produz impactos sobre a cultura política do país. Onde a “[...] a tradição autoritária, bem como a instabilidade política permanente, não têm proporcionado as bases fundamentais para a construção e a consolidação de uma cultura política ativa e fiscalizadora” (BAQUERO, 2001, p. 63).

González (2011) considera que a descontinuidade democrática, a tardia organização republicana democrática, lutas internas a fim de derrubar regimes autoritários e a inexperiência eleitoral foram fatores que contribuíram para queda da confiança na avaliação dos governos democráticos. Assim, embora a democracia seja o regime político com maior aceitação, as pessoas não confiam nas instituições (GONZÁLEZ, 2011 p.53-57). Por isso, a baixa identificação da população com as instituições políticas representam um perigo para a democracia (BAQUERO, 1999 apud GONZÁLEZ, 2011 p.49).

Diante dessa realidade, tonar-se imprescindível reforçar a organização democrática, consolidando as novas formas de participação social, pois cidadania não se

resume ao poder de votar ou ser votado, mas é sempre na efetiva participação popular, pois somente com isso há a verdadeira conscientização e o comprometimento daquele que passa a se sentir cidadão, abandonando-se velhos vícios da política representativa.

Dessa maneira, para além das relações sociais entre Estado e sociedade, é fundamental para a construção de uma nova cultura política democrática, manter laços de pertencimento com sistema político, ou seja, empoderar-se. Segundo Baquero (2012, p.52), “empoderamento é definido como um processo por meio do qual as pessoas, organizações e comunidades adquirem controle sobre as questões de seu interesse”.

Historicamente, a ausência de uma maior participação evidencia que a democracia formal não tem conseguido legitimar-se tamanho o grau de contestação aos seus resultados práticos e a reduzida participação dos cidadãos. Os escassos recursos econômicos para satisfazer demandas materiais básicas têm acarretado num processo rápido de desagregação da vida social dificultando o estabelecimento de culturas políticas participativas.

As estratégias de empoderamento pressupõe, entre outras iniciativas, a educação para a cidadania, socialização e problematização de informações, o envolvimento na tomada de decisões, o planejamento e a execução de projetos e iniciativas sociais.

A participação é quem dará embasamento para as verdadeiras conquistas sociais, que geram formas saudáveis de pressão por efetivas políticas públicas de inclusão social, gerando o fim do clientelismo político, tão pejorativo e comum, em nossa realidade e, dessa forma, fortalecendo uma cultura política que atue na solidificação da democracia.

Desse modo, importa destacar que a cultura política possibilita desenvolver um novo olhar sobre as diferenças de funcionamento e desempenho das instituições. Assim, é possível visualizar o descompasso entre democrática formal (direito ao voto, eleições livres e etc.) e uma cidadania civil frágil e desigual, sem possibilidade efetiva de influenciar nos processos políticos decisórios.

Políticas Públicas: conceitos e modelo de análise.

Nunca se falou tanto em políticas públicas como nos últimos tempos. Esse fato se deve a vários motivos, dentre eles pode-se destacar que as políticas públicas realocam

investimentos públicos, regulam normas, e suas ações e/ou inações necessariamente afetam toda a sociedade.

Celina Souza assevera que “não existe uma única, nem melhor definição sobre o que seja política pública” (SOUZA, 2006, P. 24), pois existem tantas definições quantos autores que se debruçam sobre o tema. No entanto, a fim de estabelecer um norte, considero de maneira preliminar que políticas públicas são ações realizadas intencionalmente pelo poder público, em constante disputa entre os diversos atores sociais e políticos, com a finalidade de resolver situações problemáticas socialmente relevantes.

Souza ainda destaca que o estudo de políticas públicas, enquanto área de conhecimento acadêmico nasceu nos EUA em meados do século XX. A autora acentua também que enquanto nos países europeus o estudo de políticas públicas focava na análise e explicação do papel do Estado na produção de políticas públicas, o oposto, ou pelo menos diferente, acontecia nos EUA onde a ênfase era sobre a ação dos governos. (SOUZA, 2009)

Assim, é preciso ter em mente que as políticas públicas como resultado de um curso histórico, onde o seu processo de elaboração e implantação e, sobretudo, seus resultados são permeados por conflitos sociais que envolvem vários atores com projetos e interesses diferenciados e até contraditórios que, de alguma forma, exercem algum tipo de influência no processo das políticas públicas.

Para tornar claro, no pós-guerra a adoção de políticas de pleno emprego, ampliação do volume de intervenção de caráter regulador nos aspectos econômicos (produção de bens e serviços) e sociais (institucionalização do sistema de proteção social) contribuiu para a produção de uma concepção da sociedade sobre o Estado. Dessa forma, o crescimento da presença de políticas públicas na vida cotidiana não se dá simplesmente pela ampliação da ação do Estado, mas também pelas exigências que lhe são colocadas pela sociedade.

O pós-guerra é um momento de consolidação democrática (ainda que em alguns momentos houvesse períodos de retrocesso). A ampliação dos campos de representação cristalizados na participação política, sindical e partidária, o sufrágio universal, a possibilidade de participação em movimentos sociais e em novas formas de participação voluntária progressivamente corroboraram para a consciência dos direitos, necessidade e carências dos diversos atores políticos sociais que, por sua vez, passam a agir politicamente,

às vezes mais e outras vezes menos organizados, a partir da ideia de direito a ter direito, pressionando assim a ação do Estado (GOHN, 2011).

Por conseguinte, a ação do Estado foi sendo moldada por uma pluralidade de interesses dos diversos atores políticos e sociais. Interesses este, como dito anteriormente, podem ser congruentes ou contraditórios. Dessa forma, a aplicação das políticas públicas modela e institucionaliza um padrão de ação do Estado, repercutindo na economia e na sociedade em geral. Levar em conta a historicidade das políticas públicas permite um avanço no campo de estudo, pois possibilita ter acesso a um acervo empírico que podem fornecer dados importantes para intervenções governamentais em virtude do conhecimento já adquirido.

[...] O conceito de políticas públicas é um conceito evolutivo, na medida em que a realidade a que se refere existe num processo constante de transformações históricas nas relações entre Estado e sociedade, e que essa mesma relação é permeada por mediações de natureza variada, mas que cada vez mais estão referidas aos processos de democratização das sociedades contemporâneas (DI GIOVANNI, 2009 p. 8).

Assim, na concepção social sobre o Estado, verdadeiramente democrático é o Estado que além de incluir mecanismos clássicos de representação (direito ao voto, participação igualitária de classes, categorias e interesses), tem capacidade de reposta às demandas sociais. Logo, mesmo nas definições mais incipientes, ao analisar as políticas públicas deve-se considerar as relações entre Estado, política, economia e sociedade (SOUZA, 2009, p.25) embora devam ser consideradas também as “não-ações”, as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações governamentais.

Importa destacar que mesmo considerando grupos de interesse, movimentos sociais e outros segmentos, que não os governos, se envolvam no processo de formulação de políticas públicas, e que haja uma literatura que aponte a diminuição da atuação do Estado, na intervenção e formulação das políticas públicas, no processo de globalização contemporâneo e onda de transformações produtivas (DRAIBE, 1997, p. 8), ainda sim, existe uma “autonomia relativa do Estado” que inspira condições para implementação das políticas públicas (EVANS, RUESCHMEYER e SKOCPOL, 1985 apud SOUZA, 2009, p. 27).

De modo que a ênfase deste artigo se dá sobre a ação do Estado, importa lançar luz sobre o processo de formação da agenda governamental que programa as políticas públicas. Dito de outro modo é preciso entender como e por que alguns problemas entram na

agenda e outros não. Por que algumas políticas públicas são implementadas a fim de resolver problemas sociais e outras não. Para Kingdon a agenda política governamental revela um conjunto de assuntos que o governo, e as pessoas ligadas a ele, condensam seus esforços para a resolução de problemas relevantes em um determinado momento (apud CAPELLA, 2006, p. 25).

Kingdon (2003) no seu modelo analítico de múltiplas escolhas procura responder por que alguns problemas se tornam importantes para um governo e, consequentemente, passam a compor a agenda governamental. Para tanto, o autor considera que a convergência de três processos ou fluxos relativamente independentes (problemas, soluções ou alternativas e política) explica porque algumas situações problemáticas vão para a agenda de decisão enquanto outras, apesar de reconhecidas, não despertam a atenção e interesse dos formuladores de políticas públicas e, por esse motivo, não entram para a agenda (apud CAPELLA, 2006).

Ao que se refere ao primeiro fluxo, o reconhecimento de uma questão social como problema, depende da forma como os formuladores de políticas públicas a percebem e a interpretam-na. Basicamente indicadores, eventos, crises e símbolos e acumulação de informação governamental acerca dos problemas sociais corroboram para entrada de um assunto na agenda governamental (CAPELLA, 2006 p.26-27).

No segundo fluxo, as alternativas geradas dependem de um grupo de especialistas técnicos que apresentam soluções que poderão ou não ser selecionadas de acordo com a viabilidade técnica (possibilidade de implementação), financeira (custo aceitável) e política (aceitação pública) da alternativa. Inspirado no modelo “lata de lixo” os problemas que entraram na agenda e as suas soluções ou alternativas não vêm aos pares. Ou seja, há uma quantidade maior de problemas para um número reduzido de alternativas visto que o grupo de especialistas só trabalha para a resolução de problemas quando se torna possível uma combinação de fatores que são próprios do terceiro fluxo, o político. A conexão entre problemas e soluções fica a cargo de da atuação dos empreendedores políticos, que será tratado a seguir.

O fluxo ou dimensão política segue uma dinâmica própria. Num movimento oposto ao segundo fluxo, o das alternativas, onde é indispensável à persuasão e a difusão das ideias para a aceitação da solução, o fluxo político é constituído a partir de barganha e negociação política. É preciso uma conjuntura política favorável composta por três elementos:

(i) humor/clima, (ii) força política e (iii) mudanças próprias do campo político (CAPELLA, 2006).

Da combinação de (i) um clima de compartilhamento de ideias entre os diversos grupos de pressão (Legislativos, movimentos sociais e etc.), (ii) apoio das forças políticas organizadoras da sociedade e (iii) uma mudança política no governo que traga novos atores políticos favoráveis à mudança possibilita a abertura de uma “janela de oportunidade” para a formatação da agenda política. Porém, fecham-se “janelas” quando há uma desarticulação entre os três fluxos. Portanto, a principal característica da oportunidade de mudança é sua transitoriedade (CAPELLA, 2006).

Caso não seja possível agir no momento oportuno é preciso esperar novamente a confluência dos fluxos para uma nova oportunidade de mudança de agenda, essa reunião de fluxos é denominada por Kingdon de *coupling* onde a atuação de empreendedores políticos torna-se indispensável. Entende-se por empreendedor político aquele indivíduo (ou grupos de interesse) que mantém conexões políticas, com habilidade de negociação, especialistas em determinadas questões, representantes de outros indivíduos que estão sempre atentos para a abertura de janelas. Desempenham importante papel de unir problemas às soluções [ainda que sejam aquelas que representem interesses próprios ou corporativos] (CAPELLA, 2006, p. 31).

No modelo de Kingdon de múltiplas escolas, o reconhecimento de um problema, por si só, não garante a ação do governo por meio de uma política pública, bem como nenhum dos outros fluxos isoladamente tem possibilidade de orientar a ação do governo; para tanto, é necessário um contexto político e institucional favorável. Segundo Kingdon, num ambiente marcado pela instabilidade e ambiguidade de objetivos, os atores envolvidos no processo de formulação de agenda de políticas governamentais contribuem decisivamente para que uma questão tome lugar na agenda (KINGDON apud CAPELLA, 2006, p. 32).

Neste modelo, alguns atores são mais influentes na definição da agenda (em geral são atores visíveis à impressa e ao público) e outros influenciam na constituição das alternativas a serem adotadas (composto geralmente por atores invisíveis, ou seja, especialistas que dão suporte técnico às alternativas). Dentre os atores invisíveis influentes enumeram-se os (i) servidores públicos de alto escalão uma vez que são especialistas administrativos da engenharia política, (ii) acadêmicos, pesquisadores e consultores por sua

atuação na elaboração de alternativas, e por fim, (iii) assessores parlamentares e assessores da presidência por também atuarem da geração de alternativas (CAPELLA, 2006, p. 35)

Da mesma forma, dentre os atores visíveis que exercem influência sobre a agenda governamental pode-se destacar: (i) atores do Poder Legislativo por sua autoridade legal para a produção de leis e frequente exposição midiática, (ii) partidos políticos por terem a possibilidade de levar uma questão à agenda governamental por meio de programas de governo, além da potencialidade de formar maioria no Congresso através de coalisão, (iii) grupos de interesse composto por indústrias e negócios, lobistas e grupos de interesse público que podem influenciar positiva ou negativamente a ação governamental, (iv) a mídia por sua capacidade de publicidade de questões ainda que depois da agenda ser formada e, finalmente (v) o presidente, ator que, na perspectiva de Kingdon, exerce maior influência no processo de definição da agenda pois detém o poder de veto, influencia e determina questões que devem estar presentes na agenda, mesmo que não tenha controle sobre as alternativas a serem consideradas pois está nas mãos de especialistas (CAPELLA, 2006, p.32)

Disso tudo se pode concluir que as várias relações existentes entre Estado, política, economia e sociedade corroboram para a pluralidade de definições das políticas públicas. O entendimento do modelo analítico citado contribui para compreensão da influência dos atores na formulação da agenda de políticas públicas ao passo que os próprios atores são afetados pelas políticas públicas geradas nesse modelo. Assim “quando postas em ação, são implementadas [as políticas públicas], ficando daí submetida a sistemas de acompanhamento e avaliação” (SOUZA, 2006, p. 26).

Portanto, para além de definições minimalistas de políticas públicas, é imperativo que se reconheça a sua multidisciplinaridade repercutem na economia, sociedade e política. Por isso essas políticas não se definem por seu campo de decisões, seja ele econômico político ou social, ao contrário, esse tipo de política se define por seus objetivos. As políticas públicas estão intimamente ligadas às políticas econômicas, é um engano achar o contrário⁴, posto que “políticas públicas determinam a política” (LOWI, 1964 apud RODRIGUES, 2011 p.44).

⁴ Ver tipologias de Lowi in RODRIGUES, 2011

Considerações finais

Ainda que tenhamos uma democracia institucionalizada, convivemos com a insatisfação com o modelo democrático vigente. Deslocando o argumento para o caso brasileiro, o caso é que a democracia no Brasil tem experimentado um processo de amadurecimento, apesar da aparente saturação do atual modelo democrático, a partir de experiências de ampliação da participação no processo decisório.

Dessa forma, cumpre destacar que um dos desafios encontrados para a plena democratização da democracia brasileira encontra-se em colocar a participação política como novo paradigma democrático. Por tudo isso, é preciso considerar a cultura política, pois diante de nossas experiências históricas, frente a um ambiente de cidadania frágil e aspectos socioeconômicos desiguais, a aplicação dos conceitos de cultura política auxilia na demonstração dos descompassos que existem numa sociedade que prefere a democracia como regime político muito embora não confie nas instituições políticas.

Trata-se, nesta medida, de construir bases para que a Cultura Política atue no sentido de facilitar a cooperação entre os cidadãos, a confiança e o envolvimento cívico e, deste modo, fortalecendo os princípios básicos da Cidadania.

Referências bibliográficas

BAQUERO, Marcello. Capital Social na América Latina. In: BAQUERO, Marcello(Org.). *Reinventando a sociedade na América Latina: cultura política, gênero, exclusão e capital social*. Porto Alegre/Brasília: UFRGS/CNDM, 2001. p. 50-70.

_____. Os desafios da construção democrática em países em desenvolvimento: subsídios para fortalecer uma cultura política democrática no Brasil. In: PASE, H.L e BAQUERO, M (orgs). Estado, democracia e hidroeletricidade no Brasil. Pelotas: Editora Universitária. UFPel, 2012.

_____(org). Desafios da Democratização na América Latina. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS/Centro Universitário La Salle, 1999.

CAPELLA, Ana Cláudia N. Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas. BIB, São Paulo, nº 61, 1º semestre de 2006, p. 25-52.

DAGNINO, Evelina (Org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2006.

_____. ¿Sociedade civil, participação e cidadania: de que estamos falando? In: Daniel Mato (coord.), *Políticas de ciudadanía y sociedad civil en tiempos de globalización*. Caracas: FACES, Universidad Central de Venezuela, 2004a.

_____. Confluência Perversa, Deslocamento de Sentido, Crise Discursiva. In: GRIMSON, Alejandro (Org.). *La cultura en las crisis latinoamericanas*. Buenos Aires: Clacso, 2004b. p. 195-216.

DI GIOVANNI, Geraldo. As Estruturas elementares das Políticas Públicas. Caderno de Pesquisa nº 82, Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), Campinas, 2009.

DRAIBE, Sônia Miriam. Uma Nova Institucionalidade das Políticas Públicas? Reflexões a propósito da experiência latino-americana recente de reformas dos programas sociais. *Revista São Paulo em Perspectiva – Políticas Sociais: Programas Alternativos*, v. 11, nº 4, out/dez 1997.

GOHN, M. G.. Movimentos sociais na contemporaneidade. *Revista Brasileira de Educação*. Vol. 16. N. 47. Maio- agosto, 2011.

GONZÁLEZ, Rodrigo Stumpf. Democracia, Cultura Política e Experiências Participativas na América Latina. In: BAQUERO, Marcello (org). *Cultura(s) Política(s) e Democracia no Século XXI na América Latina*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2011.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. Políticas Públicas. *Publifolha (Folha Explica)*, São Paulo, 2011.

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