

## ALGUMAS CONSIDERAÇÕES ACERCA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE INCLUSÃO SOCIAL

Clóvis Gorczewski

Grazieli Schuch Mayer

**Resumo:** Objetiva-se neste artigo analisar alguns fatores que contribuem para que as políticas públicas funcionem como instrumento de inclusão social. O método utilizado para pesquisa foi o de revisão bibliográfica em livros, periódicos, sítios, legislação, entre outros. Há uma convergência entre vários autores acerca da necessidade das instituições políticas atuarem visando à indução do desenvolvimento e da criação das condições de equidade entre os cidadãos. Para o funcionamento das políticas públicas como instrumento de inclusão social é necessária a real implementação de mecanismos que aumentem a sua efetividade, eficácia e eficiência, entre eles: formação de capital social; efetiva avaliação das políticas públicas, com consequente utilização dos resultados; exercício de controle sobre as interferências da globalização, bem como, um processo de desenvolvimento educacional que resgate os vínculos sociais da sociedade civil como um todo, lhe conferindo capacidade de efetuar propostas de efetivo interesse público.

**Palavras-chave:** Estado. Inclusão social. Políticas públicas.

**Abstract:** The objective is to analyze in this article some factors that contribute to that public policies work as instrument of social inclusion. The method of research was a bibliographical review of books, periodicals, websites, legislation, among others. There is a convergence of several authors about the necessity of political institutions act in order to induce the development and creation of conditions of equality among citizens. For the operation of public policies and social inclusion instrument is required the actual implementation of mechanisms to increase their effectiveness, efficiency and effectiveness, including: social capital formation; effective evaluation of public policies, with subsequent use of results; exercise control over the interference of globalization, as well as a process of educational

development that rescue the social bonds of civil society as a whole, giving you ability to make effective public interest proposals.

**Key-words:** State. Social inclusion. Public policies.

## CONSIDERAÇÕES INICIAIS

Busca-se neste estudo investigar e analisar alguns fatores que contribuem para que as políticas públicas funcionem como instrumento de inclusão social. O crescimento do Brasil nas décadas de 1980 e 1990 não foi igualmente distribuído entre os estados ou regiões no que concerne à sua capacidade de redução ou de impacto sobre a pobreza.

Por outro lado, há uma convergência entre os vários autores acerca da necessidade das instituições políticas atuarem visando à indução do desenvolvimento e da criação das condições de equidade entre os cidadãos, bem como, que “grande parte das políticas públicas implantadas no país, até então, carecem de efetividade, eficácia e eficiência, sendo a principal consequência disso um futuro incerto acerca da conquista de padrões razoáveis de desenvolvimento com inclusão”. (SCHMIDT, 2007, p. 1989).

Assim, em face desse contexto, o objetivo principal deste trabalho foi a investigação de alguns fatores que contribuem para que as políticas públicas funcionem como instrumento de inclusão social. Buscou-se analisar que tipo de Estado a sociedade espera nos dias atuais, bem como, fatores que contribuem para a efetividade, eficácia e eficiência na execução das políticas públicas.

Os principais pontos abordados dizem respeito às características do Estado que podem, efetivamente, implementar a inclusão social e as formas de avaliação das políticas públicas capazes de certificar que as mesmas estão sendo efetivas, eficazes e eficientes, em contraponto com uma Administração Pública que tenha capacidade de redirecionar a execução dessas políticas, caso seja identificado o desvio do objetivo a ser perseguido, qual seja, a inclusão social.

Para o funcionamento das políticas públicas como instrumento de inclusão social é necessária a real implementação de mecanismos que aumentem a sua efetividade, eficácia e eficiência, entre eles: a formação de capital social; uma efetiva avaliação das políticas públicas, com consequente utilização dos resultados;

e o exercício de controle sobre as interferências decorrentes da globalização. Aliado a isso, um processo de desenvolvimento educacional que resgate os vínculos sociais da sociedade civil como um todo, lhe conferindo capacidade de efetuar propostas de efetivo interesse público.

## 1 EVOLUÇÃO DO ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS

O Estado, como detentor do poder político, organiza os grupos sociais com vistas ao bem comum, ponderando a realização das necessidades individuais com as necessidades coletivas do grupo.

Para que o Direito carregue legitimamente a qualificação de ciência, deve manifestar-se como elemento transformador, e não apenas como mantenedor de uma ordem política, econômica e jurídica, estabelecida por um grupo minoritário quantitativamente, de força política e econômica, impingindo sua ordem aos demais segmentos sociais, visto que mais fortes. Como exemplo dessa imposição, é de se observar que, apesar da Constituição de 1988 ser permeada de direitos sociais, que são direitos e garantias fundamentais, estes não refletem essa transformação que a ciência jurídica deveria impingir para a inclusão social dos menos favorecidos no mundo do trabalho, da previdência e da saúde, dentre outros parâmetros que garantem a dignidade do homem, quando não são realizados.

Com relação às dimensões da política, leciona Schmidt:

A literatura inglesa estabelece três diferentes termos para designar as dimensões da política: a *polity*, que abrange a análise das instituições políticas e das questões administrativas da burocracia estatal; a *politics*, que compreende os processos da dinâmica política e da competição pelo poder; e a *policy*, que diz respeito aos conteúdos concretos da política, que são as políticas públicas (2008, p. 2310).

Destacam-se a permanência das relações e a existência de reciprocidade entre essas três dimensões no funcionamento estatal. Em função dessa reciprocidade entre as citadas dimensões, tanto o conceito de políticas públicas, quanto à aplicação dessas políticas sofrem todas as reformas e transformações porque passa o Estado e a Administração Pública, no constante processo evolutivo.

Assim, não há como compreender plenamente o funcionamento das políticas públicas sem que haja uma prévia compreensão mínima acerca do modelo de Estado presente.

### 1.1 O Estado Neoliberal

O Estado liberal, surgido pós-Revolução Francesa, como primeira modalidade de Estado constitucional, teve um grande compromisso com a garantia dos direitos individuais, sem interferência nas esferas da vida pública e, especificamente, na esfera econômica da sociedade. Outro compromisso essencial foi com a separação de poderes, a qual visava limitar o arbítrio do governante e prevenir a concentração de poder nas mãos de um só ramo de autoridade pública. Dentre os direitos individuais protegidos, dava destaque à propriedade privada como um direito natural do homem.

O Estado neoliberal, decorrente das transformações da história do capitalismo, retoma as teorias clássicas do liberalismo e trabalha com a lógica de “menos Estado e mais mercado”. Seus adeptos defendem as liberdades individuais, criticam a intervenção estatal e elogiam as virtudes reguladoras do mercado.

De acordo com Bonavides, o Estado liberal, que há dois séculos, representava a vanguarda do progresso, hoje, sob a denominação de neoliberalismo, se fez instrumento de reação e retrocesso, ou seja, há pouco “[...] semeava constituições; ultimamente se compraz em decapitá-las”. (2004, p. 40).

Os neoliberais entendem que o Estado Social representa prejuízos para a economia e não traz vantagens, conforme razões detalhadas a seguir por Pereira, devendo, em função disso, haver uma redução do Estado e de suas responsabilidades sociais:

- i) O Estado social é despótico porque, além de impedir a economia de funcionar, nega aos usuários dos serviços sociais oportunidades de escolha e autonomia de decisão;
- ii) O Estado social, comparado ao mercado, é ineficiente e ineficaz na administração de recursos;
- iii) O Estado social é paternalista e, por isso, moralmente condenável porque incentiva a ociosidade e a dependência, ao mesmo tempo em que, com a sua carga de regulamentações, desestimula o capitalista de investir;

- iv) O Estado social é perdulário porque gasta vultosos recursos para obter modestos resultados;
- v) O Estado social é corrupto. (2001, p. 37).

A partir disso, destacam-se duas correntes: a dos que são a favor do esquema pluralista de bem-estar, com prevalência da sociedade sobre o Estado e a dos que são contra, por duvidarem da capacidade do mercado e das instituições privadas de substituir eficazmente o protagonismo do Estado no processo de provisão e regulação social.

Ressalta-se a existência de duas posições acerca das experiências de bem-estar pluralistas: a do pluralismo residual, onde o Estado está desobrigado de seus deveres e responsabilidades, os quais são transferidos para a sociedade e vários direitos de cidadania social são desmontados e, a do pluralismo institucional, onde o Estado não foge de seus deveres e responsabilidades, mas acata parcerias na realização de trabalho articulado com iniciativas privadas, sendo esse o tipo de pluralismo que deve ser buscado. Os defensores do esquema pluralista de bem-estar entendem que o mesmo pode trazer os seguintes resultados, de acordo com Pereira:

- i) emancipação do cidadão da tutela estatal;
- ii) descentralização do poder;
- iii) incentivo à participação social e política;
- iv) redução dos gastos sociais;
- v) diluição das fronteiras entre as esferas pública e privada, inaugurando-se, dessa forma, uma visão holística do bem-estar social;
- vi) substituição do Estado de Bem-Estar por uma Sociedade de Bem-Estar. (2001, p. 39-40).

Filia-se à corrente que defende o pluralismo institucional, por entender que o Estado é o grande detentor de recursos e o agente com maior capacidade de fortalecimento de suas estruturas e das relações que a integram, reconhecendo-se, paralelo a isso, que a sociedade brasileira tem uma cidadania ainda em construção em face, dentre outros fatores, do baixo nível de educação.

Por outro lado, seria injusto transferir totalmente para a sociedade com esse nível de educação deficitária, o ônus de se autogerir, representaria o caos, ante o prevalecimento da força do mais forte em relação ao mais fraco. A interação entre

Estado e sociedade representa a possibilidade de ajuste, de equilíbrio entre os interesses antagônicos.

## 1.2 O Estado da Inclusão Social

Contextualizando na história, foi após a crise econômica de 1929 que as elites econômicas passaram a admitir os limites do mercado como regulador natural e o resgate do Estado como mediador civilizador, mediante o uso de poderes políticos de interferência nas relações sociais. Seria a política social como estratégia de intervenção e regulação do Estado no que concerne ao âmbito social. Em função disso, muitas políticas públicas são criadas como resposta do Estado às demandas da sociedade.

É importante destacar que o Estado de Direito é Estado de Justiça, movido pelo respeito à lei e à Constituição, à legalidade e à constitucionalidade. Este modelo veio a propiciar uma maior segurança, na medida em que o Estado passou a ser limitado pela lei, que é impessoal e obriga a todos. Como derivação do Estado de Direito, vieram o Estado Liberal e o Estado do Bem-Estar Social, também denominado *Welfare State*.

Assim, ruma-se a outro modelo de Estado de Direito que é o Estado Social, o qual se encontra ainda em fase de consolidação e expansão. Neste novo modelo, os direitos sociais assumem grande importância quando, calcados num constitucionalismo aberto e democrático, darão origem à terceira categoria de Estado de Direito, que é o Estado de Direito da democracia participativa e direta.

Ao contrário do que ocorre com as outras “versões” de Estado, Canotilho afirma que o que legitima um Estado Democrático de Direito é “uma ordem de domínio legitimada pelo povo”. (1992, p. 98).

O Estado liberal foi a revolução da burguesia, o Estado socialista, a revolução do proletariado e o Estado social representa a revolução da sociedade, trazendo em seu bojo os anseios de poder democrático legítimo, onde os movimentos de todas as classes selam um pacto de convergência e solidariedade econômica e social, “nascida do consenso, da realidade e dos fatos, e assentada sobre um constitucionalismo social”. (BONAVIDES, 2004, p. 345).

O Estado que a sociedade brasileira busca atualmente não é o Estado desenvolvimentista dos anos 60, voltado para o crescimento da economia, também não é o Estado minimalista das teses neoliberais, mas um Estado que, independente do seu tamanho, seja permeável às necessidades sociais, um Estado que regule as instituições privadas de proteção social em suas posturas, concepções, objetivos e métodos de provisão social, de modo a atender às exigências das políticas sociais contidas no texto constitucional. (PEREIRA, 2001, p.41).

É crescente o número de estudiosos que passou a tratar do tema inclusão social, inferindo-se, a partir disso, que a sociedade busca, efetivamente, o Estado que tenha capacidade de realizar essa inclusão, independentemente do nome que venha a receber.

O Estado da inclusão social seria aquele com capacidade de imprimir ética na aplicação dos respectivos recursos, de desenvolver, através de seus programas e parcerias com instituições privadas, os valores da cidadania e da democracia participativa, transformando os cidadãos em verdadeiros agentes do desenvolvimento, em sentido abrangente, ou seja, que não se restrinja à realização dos interesses de pequenos grupos com maior acesso às estruturas de poder, ou com maior capacidade de manipulação de situações com vistas a obter maior acesso.

Em face desta realidade, é impossível imaginarmos ações públicas e governamentais divorciadas dos interesses públicos que afetam esta cidadania, o que implica reconhecermos a necessidade de abertura dos instrumentos e mecanismos decisórios nas esferas do político e do jurídico, com o fito de sensibilizá-los para uma democracia efetivamente real e afinada com o novo modelo de sociedade democrática de direito que se espera deste país.

Modernamente, então, cidadania pressupõe um conceito de participação ativa, já não se concebendo mais a figura do cidadão que apenas exerce a democracia através do voto.

Enfim, o cidadão não pode ser concebido como um conceito abstrato e meramente formal, como quer o normativismo jurídico vigente, inscrito em um ordenamento de condutas e comportamentos que deve ser observado, em nome da ordem e da estabilidade social.

Há que se referir que, segundo Leal, para ser plenamente democrático:

(...), deve contar, a partir das relações de poder estendidas a todos os indivíduos, com um espaço político demarcado por regras e procedimentos claros, que efetivamente assegurem o atendimento às demandas públicas da maior parte da população, elegidas pela própria sociedade, através de suas formas de participação/representação, tanto as oficiais como as espontâneas, fruto da organização de segmentos comunitários (estamos falando das Organizações Não-Governamentais, das Associações Cívicas, dos Sindicatos, dos Conselhos Populares – municipais e estaduais). (2001, p. 81).

A partir destas considerações sobre o Estado, passa-se agora a abordar alguns conceitos, etapas e características das políticas públicas, no sentido de melhor compreensão do tema.

### 1.3 Sobre as Políticas Públicas

O conceito de Políticas Públicas surge nos Estados Unidos, racionalizando a atuação do poder público na resolução de tais problemas. Nada mais é do que o planejamento do Estado na prestação de serviços públicos ao qual está obrigado pelo texto constitucional.

A origem teórica das Políticas Públicas nos Estados Unidos tinha um viés de racionalização econômica da atuação do Estado, especialmente para teorizar as políticas do New Deal, mas, com o passar do tempo esta lógica de racionalização do Estado saiu do aspecto meramente econômico, passando para um planejamento de todas as ações do Estado.

Não existe, na doutrina sobre Políticas Públicas, a formulação de uma Teoria Geral das Políticas Públicas, válida para todos os setores, mas, existe consenso sobre a existência de etapas a serem cumpridas em cada formulação de Políticas Públicas.

De acordo com as palavras de Secchi, no prefácio de seu livro, as Políticas Públicas surgiram para “[...] ajudar no diagnóstico e no tratamento de problemas públicos, assim como a medicina o faz com problemas do organismo, e a engenharia, com problemas técnicos”. Essa afirmação do referido autor vem de

forma clara e sucinta explicar o motivo pelo qual se discute o tema em questão, além de identificar seu principal objetivo. Qualquer ação que se faz dentro de uma organização ou dentro da própria vida humana é pautada por um planejamento, o qual, quando inexistente ou ineficaz, tende ao fracasso, por isso as Políticas Públicas, primeiramente, ajudam a diagnosticar qual o problema e posteriormente a apresentar soluções, porque, se assim não fosse, não haveria razão de ser.

As políticas públicas são a materialização do Estado por meio de diretrizes, programas, projetos e atividades que tem por fim atender as demandas da sociedade. São chamadas públicas para distinguir do privado, do particular, do individual, considerando-se a ótica de que o termo público tem uma dimensão mais ampla e abrange o estatal e o não estatal.

“O termo política pública pode ter abrangência maior ou menor, ora indica um campo de atividade, ora um propósito político bem concreto, ora um programa de ação ou até os resultados obtidos por um programa”. (Fernandez *apud* Schmidt, 2008, p. 2311).

No entendimento de Bucci “políticas públicas funcionam como instrumentos de aglutinação de interesses em torno de objetivos comuns, que passam a estruturar uma coletividade de interesses e funcionam como um instrumento de planejamento, racionalização e participação popular”. (2001, p. 2).

No que concerne à classificação das políticas públicas, dá-se destaque à de Theodor Lowi, proposta na década de 1960, registrada em trabalho de Schmidt (2008). Essa classificação divide as políticas públicas em quatro tipos, detalhadas a seguir:

a) Políticas distributivas: consistem na distribuição de recursos da sociedade a regiões ou determinados segmentos sociais e, em geral, requerem o controle social por meio de conselhos ou outro tipo de participação popular. Ex.: política de desenvolvimento regional;

b) Políticas redistributivas: consistem na redistribuição de renda mediante o deslocamento de recursos das camadas mais abastadas da sociedade para as camadas mais pobres, incluindo-se aqui a política da seguridade social. Em regra, as camadas mais abastadas tendem a oferecer resistência, mas há outras formas,

mais suaves, de realizá-las que evitam essa resistência que é quando feito por meio de realocação do próprio orçamento público. Ex.: Bolsa-família;

c) Políticas regulatórias: criam normas para o funcionamento de serviços e instalação de equipamentos públicos por meio de ordens, proibições, decretos, portarias, etc. Pode ocorrer por meio da distribuição de custos e benefícios entre grupos e setores sociais, de forma equilibrada ou, por meio do atendimento de interesses particulares. Ex.: plano diretor urbano, políticas de circulação, política de uso do solo, etc.

c) Políticas constitutivas ou estruturadoras: definem procedimentos gerais da política; determinam as estruturas e os processos da política, por isso tem a característica de afetar as condições como são negociadas as demais políticas; em regra não propiciam um envolvimento da população. Ex.: reforma política, definição do sistema de governo, etc.

Independentemente dessa classificação, todas as políticas públicas têm em comum o fato de ter como principal destinatário a sociedade, devendo por isso mesmo, seus anseios e necessidades serem considerados desde a etapa da percepção e definição dos problemas que precedem a formulação de uma política pública até a etapa em que é procedida a avaliação.

Sendo assim, as políticas públicas descobrem-se como importantes instrumentos de implementação de justiça social, unidade de garantia da efetividade da norma constitucional ou infraconstitucional, de direitos e garantias fundamentais de direito social. A justiça social exige, muito mais que a afirmação formal em documentos jurídicos ou políticos, uma política pública que a desenvolva.

## **2 ALGUNS INSTRUMENTOS QUE CONTRIBUEM PARA A EFETIVIDADE, EFICIÊNCIA E EFICÁCIA NA EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

De modo genérico pode-se entender a efetividade a partir do sentido da existência de algo que se manifesta com efeito real. Quanto à eficiência, tem associação direta com fatores econômicos, pois diz respeito à capacidade de realização com observância da relação custo-benefício. Já a eficácia, com o sentido de algo que produz o efeito desejado, o resultado esperado. Com relação às

políticas públicas, pode-se simplificar o entendimento a partir de algumas perguntas, tais como: Efetividade – a política formulada foi de fato implementada? Eficiência – quanto de recursos foi dispendido para o alcance dos resultados? Eficácia – os resultados previstos foram alcançados?

Identificar que fatores contribuem para uma boa execução das políticas públicas, é, ao mesmo tempo, identificar quais contribuem para um Estado efetivo, eficaz e eficiente do ponto de vista de ser capaz de captar os anseios da sociedade e realizá-los sem desrespeitar as conquistas constitucionais democráticas. Para isso é imprescindível reconhecer que a formulação de uma política pública envolve interesses, valores e preferências, os quais não se restringem à orientação técnica ou às reais necessidades da sociedade, razão pela qual torna-se imperativo o crescimento do capital social, a efetividade dos processos avaliativos, um certo controle dos grupos de interesse e um olhar mais consciente e mais crítico acerca das interferências decorrentes da globalização.

## 2.1 O capital social nas ações de inclusão

Capital social, termo inaugurado pelo Banco Mundial a partir do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1997, passou a ter efetiva utilização no ano de 1916, por Lyda Johnson Hanifan, o qual entendia tratar-se de uma “espécie de cooperativismo, em que o hábito das pessoas de se relacionarem, através de condutas positivas, criava uma rede de inter-relações para o bem-estar da comunidade”. (HERMANY, 2008, p. 2399).

Contemporaneamente, Schmidt entende que capital social pode ser entendido como o “Conjunto de redes, relações e normas que facilitam ações coordenadas na resolução de problemas coletivos e que proporcionam recursos que habilitam os participantes a acessarem bens, serviços e outras formas de capital”. (2006, p. 1760).

O autor ainda relaciona os principais tipos de capital social apresentados pela literatura. São eles:

Capital social positivo: laços sociais que oportunizam ações de cooperação em prol de interesses gerais da sociedade; capital social negativo: próprio de grupos cujos interesses são fortemente conflitantes com os do conjunto da

sociedade; [...] capital social estrutural: aspectos da estrutura e organização social que contribuem para a ação coletiva mutuamente benéfica; capital social cognitivo: estado mental e emocional, compartilhado por diversas pessoas, favorável à ação coletiva cooperativa; capital social individual: contratos diádicos informais (entre duas pessoas) e redes egocentradas; capital social grupal: relações estreitas entre um grupo constituído por pessoas que têm forte confiança entre si; capital social comunitário: relações próprias de uma comunidade, ou seja, atividades coordenadas com propósito comum, autogovernadas e com sentido de identidade; capital social empresarial: conjunto de recursos mobilizados mediante uma rede de relações sociais que proporcionam uma vantagem competitiva; capital social público: redes de relações das organizações estatais com agentes econômicos e sociais, capazes de proporcionar eficiência às suas ações. (2006, p. 1761 – 1762).

Pode-se traduzir que há capital social quando se identifica uma sociedade cujos componentes são efetivos cidadãos, no sentido da participação, da reivindicação de direitos, do compartilhamento de resultados e da interação constante entre seus membros, independentemente das diferenças existentes. Trata-se de um *dever ser*, um objetivo a ser perseguido, dada a dificuldade que existe para que uma coletividade, na vivência do dia-a-dia, seja capaz de ultrapassar a barreira das diferenças e visualizar objetivos comuns.

Há ainda outros três tipos de capital social, considerados os mais importantes na compreensão do tema em debate.

O capital social bonding é aquele que se forma entre os mais próximos, com relações sociais mais estreitas; o capital social bridging é aquele que apresenta uma maior amplitude das relações, de forma mediana; o capital social linking é formado por relações mais verticais e assimétricas. (SCHMIDT, 2006, p. 1761).

A partir do entendimento acerca do conceito de capital social e de suas distintas classificações, pode-se inferir que se trata de um ingrediente importante para consecução de um Estado próximo do povo e com ações reguladas pela interferência popular. Sendo o capital social caracterizado por uma vida em sociedade, baseada em valores como confiança, reciprocidade, cooperação e solidariedade, vislumbra-se que a sociedade, ao reivindicar perante o Estado, estará propensa a obter como resposta uma atuação estatal efetiva.

A sociedade brasileira historicamente tem se acomodado na vivência de uma relação de dependência com o Estado, visualizando este como o único responsável pelas políticas de assistência e de seguridade da população.

O debate em torno da necessidade de parceria entre Estado e sociedade tem crescido após a Constituição de 1988, entretanto essa parceria não pode implicar em omissão do poder público ou a mera terceirização das ações sob sua responsabilidade.

O resgate dos vínculos sociais e da sociedade civil como um todo, tem sido apontado, nos debates mais recentes, como caminho para minimizar os efeitos decorrentes de práticas setorializadas e excludentes, todavia tal resgate torna-se impossível de ser concretizado sem que ocorram ações ampliativas do desenvolvimento educacional dos indivíduos, de modo a lhes conferir capacidade de compreensão da conjuntura em que vivem aliadas a uma ampliação dos processos informativos acerca das ações do Estado, principalmente no que diz respeito às políticas públicas. Importante ressaltar que tais processos informativos devem ter cunho ético e transparente, para que não represente mero instrumento de manipulação de dados conforme as circunstâncias políticas.

## **2.2 A avaliação efetiva das Políticas Públicas e a utilização dos seus resultados**

A fase de avaliação das políticas públicas e de suma importância, conforme se infere das palavras de Faria:

A partir dos anos 1990 a avaliação das políticas públicas “foi posta a serviço da reforma do setor público”, a qual privilegiou a adoção de uma política de contenção dos gastos públicos com uma busca pela melhoria da eficiência e da produtividade, aliada a uma flexibilidade gerencial e capacidade de respostas dos governos, bem como, na busca por uma maximização da transparência da gestão pública e de responsabilização dos gestores, colocando o “consumidor” de bens e serviços públicos supostamente em primeiro plano. (2005, p 99-100).

Schmidt faz importantes considerações acerca da avaliação de políticas públicas:

A análise das políticas públicas não pode ser feita de forma fragmentada ou isolada de uma análise mais geral acerca dos rumos do Estado e da sociedade, pois as políticas não são uma espécie de setor ou departamento com vida própria. Elas são resultantes da política, compreendidas à luz das instituições e dos processos políticos, os quais envolvem questões mais gerais da sociedade. (2008, p. 2309).

No Brasil, ainda há pouca tradição de avaliações sobre as políticas públicas, ainda mais se considerarmos que a avaliação de uma política pública deve constituir-se em um processo criterioso:

A avaliação de uma política consiste no estudo dos êxitos e das falhas do processo de sua implementação. Ela proporciona retroalimentação (*feedback*) e pode determinar a continuidade ou a mudança da política, podendo ser realizada pelas próprias agências e por encarregados da implementação ou por instâncias independentes (órgãos externos, universidades, centros, consultores). (idem, p. 2320).

A avaliação pode se tornar um instrumento democrático de controle sobre as ações dos governos, mediante a discussão de seus resultados em arena pública, onde os cidadãos possam ter acesso pleno às informações, à metodologia empregada e aos resultados efetivos alcançados.

Weiss destaca como fatores que interferem na utilização dos resultados os seguintes:

- i) existência de crenças e interesses conflitantes na organização que gerencia o programa;
- ii) ocorrência de conflitos de interesses entre as distintas unidades do programa;
- iii) mudanças no pessoal encarregado, quando, por exemplo, os novatos têm prioridades diferentes daquelas vigentes na época do início da avaliação;
- iv) eventual inflexibilidade das regras e dos padrões operacionais da organização encarregada, que pode impedir a adoção das recomendações feitas quando da avaliação; e
- v) mudanças nas condições externas, tais como cortes orçamentários e alterações no ambiente político, que podem tornar impossível para a organização responder à necessidade de mudança revelada pelos avaliadores. (FARIA, 2005, p. 102).

Acrescenta-se ainda a ausência de cobrança por parte da sociedade que, alheia pela falta de informações de qualidade e de organização entre seus membros, não faz pressão efetiva e coordenada no sentido de exigir que haja coerência nas ações implementadas pelo Estado, as quais, muitas vezes, visando, tão somente, atender interesses de determinados grupos, com maior possibilidade de aproximação dos tomadores de decisão, são empreendidas justamente da direção que deveria ser evitada.

Costa aponta, ainda, como fatores que podem interferir negativamente na análise e utilização dos resultados:

A baixa capacidade institucional e gerencial que caracteriza a aparelhagem institucional encarregada das políticas sociais no Brasil, assim como em relação à maioria dos países latino-americanos, o que implica em precariedade de informações importantes sobre a execução dos programas e, por consequência, dificultam o gerenciamento dos programas e políticas, a identificação e a correção de eventuais gargalos em sua execução. (2003, p. 30).

No cenário brasileiro foi apenas na década de 1980 que principiou a preocupação com a relação existente entre o crescimento econômico e a redução das desigualdades. Para os economistas, a conversão do crescimento econômico na redução da pobreza depende de alguns fatores, dentre eles, o “padrão do gasto público”. Por meio dele, o governo funciona como um mecanismo distributivo e redistributivo de renda na sociedade e, em função disso, a qualidade do gasto do governo tem um papel importante no bem-estar dos indivíduos mais pobres. O crescimento em favor dos pobres requer a remoção de instituições e políticas que atuem contra os pobres.

Neste sentido:

Gastos públicos focalizados e adequados com educação básica, saúde e serviços de planejamento familiar, acesso ao microcrédito, promoção de pequenas e médias empresas, provisão de direitos de propriedade para os pobres, são alguns exemplos”. (RIBEIRO, 2005, p. 50-52).

Há convergência entre os diversos autores acerca da importância da avaliação das políticas públicas, mas uma coisa é certa, essa avaliação não deve ser procedida como mero cumprimento de uma formalidade, e sim, como instrumento de aperfeiçoamento da formulação de novas políticas e de prestação de contas à sociedade.

### **2.3 Observância e controle da Globalização**

O processo da globalização vivenciado na América Latina teve o agravante de impor ajustes macroeconômicos, os quais impuseram um amplo corte nos gastos públicos para fazer frente ao pagamento dos serviços das dívidas externas, resultando disso, que recursos antes destinados às áreas de saúde, educação e desenvolvimento, tiveram que ser direcionados para pagamentos de juros da dívida externa. A grande consequência disso foi o agravamento de um quadro histórico de exclusão social que já existia em face da grande desigualdade na distribuição de renda.

Em um país como o Brasil, onde grande parte da população encontra-se excluída do mercado, a ausência do Estado no fornecimento de serviços como saúde, educação e seguridade social, implica em acréscimo do número de excluídos, representando a política da globalização, de predominância do mercado, uma política de promoção e/ou agravamento da exclusão social de amplos setores da população.

Acrescenta-se a isso, a constatação de que a ideia de pertencer a um mundo globalizado parece ter tirado das pessoas o sentimento de pertencer a uma nação, de ter um local de origem. E a consequência disso, é a produção de diversos problemas sociais, envolvendo violência, corrupção e descaso com a vida.

A globalização, ao contrário do que é propagado, tem trazido, e trará muito mais transformações, as quais ultrapassam as fronteiras da economia, gerando uma multiplicidade de conexões e relações entre Estados e sociedade, alterando e quebrando os esquemas da ordem sócio-política baseada nas estruturas próprias dos mercados nacionais.

A partir do fenômeno da globalização, segundo Julios-Campuzano,

Enquanto o capital enche suas mãos, a democracia se esvazia de conteúdos e o Estado se converte em uma espécie de ‘convidado de pedra’ da ordem econômica internacional: submetido às regras do sistema econômico global, acaba por ceder à pugna e atira a toalha. (2008, p. 23-24).

A sociedade brasileira ainda não tem consciência plena acerca das interferências que podem advir da globalização. Por outro lado, esta parece ser uma realidade sem possibilidade de retrocesso, pelo menos que se visualize no momento, portanto resta ao Estado em parceria com a sociedade adotar mecanismos de observância e controle acerca dos eventuais efeitos da globalização, percebidos até então, os quais não apenas representam empecilhos para o processo de inclusão social almejado, como podem implicar em condução no sentido oposto, conforme registros neste trabalho, com vistas ao direcionamento das políticas públicas que minimizem seus efeitos.

Dentro dessa perspectiva, destaca-se o “Projeto Brasil 3 Tempos: 2007, 2015 e 2022”, elaborado em julho de 2004 pelo Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República-NAE, visando um futuro de bem-estar social e desenvolvimento econômico como conquista da Nação brasileira, propõe que, no médio prazo, o Brasil esteja “na condição de sociedade satisfatoriamente desenvolvida, plenamente democrática, mais igualitária, portadora de valores inclusivos de cidadania, inserida de maneira soberana na economia mundial e participando dos processos decisórios no âmbito da política internacional”.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Este trabalho teve como objetivo principal a investigação de alguns fatores que contribuem para que as políticas públicas funcionem como instrumento de inclusão social, o qual foi buscado por meio de breve análise acerca do tipo de Estado que a sociedade espera nos dias atuais e dos instrumentos visualizados como elementos de contribuição para a efetividade, eficácia e eficiência na execução das políticas públicas.

Muitos são os fatores responsáveis pela lentidão dos processos de inclusão social, destacando-se o fato de que a sociedade brasileira não detém uma cidadania plena, mas em construção, decorrente de fatores como o baixo nível de educação, razão pela qual, filia-se à corrente que defende o pluralismo institucional, por entender que o Estado, sendo o grande detentor de recursos e um agente com maior capacidade de fortalecimento de suas estruturas e das relações que a integram, deve promover a interação entre Estado e sociedade, buscando o equilíbrio entre os interesses antagônicos e a proteção da parte mais fraca da sociedade, qual seja, os excluídos.

Em função disso, visualiza-se que o Estado da inclusão social seria aquele com capacidade de imprimir ética na aplicação dos respectivos recursos, de desenvolver, através de seus programas e parcerias com instituições privadas, os valores da cidadania e da democracia participativa, transformando os cidadãos em verdadeiros agentes do desenvolvimento.

Considerando que o principal meio de distribuição de recursos pelo Estado ocorre mediante a implementação das políticas públicas, as quais têm como principal destinatária a sociedade, entende-se imprescindível que os anseios e necessidades desta sejam considerados, desde a etapa da percepção e definição dos problemas que precedem a formulação de uma política pública até a etapa em que é procedida a avaliação. Acrescente-se a isso, o fato de que o resgate dos vínculos sociais e da sociedade civil como um todo, tem sido apontado, nos debates mais recentes, como caminho para minimizar os efeitos decorrentes de práticas setorializadas e excludentes.

Dentre os fatores que podem contribuir para uma maior efetividade, eficácia e eficiência da execução das políticas públicas, aponta-se: a formação de capital social; uma efetiva avaliação das políticas públicas, com consequente utilização dos resultados; e observância com vistas a exercer controle sobre as interferências decorrentes da globalização.

No que concerne ao capital social, sua formação requer ações ampliativas por parte do Estado no desenvolvimento educacional dos indivíduos de modo a lhes conferir capacidade de compreensão da conjuntura em que vivem, aliada a uma ampliação dos processos informativos acerca das ações do Estado, principalmente

no que diz respeito às políticas públicas, com a ressalva de que tais processos informativos devem ter cunho ético e transparente, para que não representem mero instrumento de manipulação de dados conforme as circunstâncias políticas.

Relativamente à avaliação das políticas públicas, há convergência entre os diversos autores acerca de sua importância, não devendo, todavia, tais avaliações serem realizadas como mero cumprimento de formalidade, e sim, como instrumento de aperfeiçoamento da formulação de novas políticas e de prestação de contas à sociedade.

Quanto ao fator globalização, este já é uma realidade, sem possibilidade de retrocesso à vista, mas com grande poder de interferência no cenário econômico-social interno, razão pela qual requer observância com vistas à identificação de mecanismos de controle dos seus efeitos sobre a execução das políticas públicas de modo a prevenir entraves no processo de inclusão social.

Conforme demonstrado, para que as políticas públicas funcionem como instrumento de inclusão social é necessária a real implementação dos mecanismos que aumentem a sua efetividade, eficácia e eficiência, tanto os relacionados neste trabalho como outros que sejam identificados, aliado a um processo de desenvolvimento educacional que resgate os vínculos sociais da sociedade civil como um todo, lhe conferindo capacidade de efetuar propostas de efetivo interesse público.

Não existe aqui nenhuma pretensão de esgotar o tema, muito antes, abordar alguns tópicos que se consideram importantes e incitar alguns questionamentos que possam levar a um novo debate sobre este assunto.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República-NAE. *Projeto Brasil 3 Tempos*, n. 1- 2004, Brasília: NAE-SECOM-PR, 2004.

BUCCI, Maria Paula Dallari. *Fundamentos para uma teoria jurídica das políticas públicas*. São Paulo: Saraiva Jurídico, 2013.

\_\_\_\_\_. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari, et al. *Direitos Humanos e políticas públicas*. São Paulo: Polis, 2001. (cadernos Polis 2). Disponível em: <[www.polis.org.br](http://www.polis.org.br)>. Acesso em: 21 jun. 2006.

\_\_\_\_\_. O conceito de políticas públicas em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org). *Políticas Públicas – Reflexões sobre o conceito jurídico*. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional*. 5. ed. 2. reimp. Coimbra: Almedina, 1992.

FERNANDEZ, Antoni. Las políticas públicas. In: BADIA, Miquel Caminal (ed.). *Manual de ciência política*. 3. ed. Madrid: Tecnos, 2006.

GORCZEWSKI, Clóvis. Direitos humanos, Educação e Cidadania. In: *Direitos Sociais e Políticas Públicas. – desafios contemporâneos Tomo 5*. Organizadores Jorge Renato dos Reis e Rogério Gesta Leal. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2005.

\_\_\_\_\_. *Direitos humanos e participação política*. Porto Alegre: Imprensa livre, 2011.

\_\_\_\_\_. *Direitos humanos: dos primórdios da humanidade ao Brasil de hoje*. Porto Alegre: Imprensa Livre, 2005.

MARTINS, Humberto F. Fragmentação e intersetorialidade: em busca de uma agenda da integração. In: LEVY, Evelyn; DRAGO, Pedro A. (org.) *Gestão pública no Brasil contemporâneo*. São Paulo: Fundap, 2006.

PUTNAM, Robert David. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton University, 1993.

RODRIGUES, Marta M. A. *Políticas públicas*. São Paulo: Publifolha, 2010.

SANTOS, Boaventura S. *Para uma revolução democrática da justiça*. São Paulo: Cortez, 2007.

SCHMIDT, João Pedro. Exclusão, inclusão e capital social: o capital social nas ações de inclusão. In: LEAL, R.; REIS, J. R. *Direitos sociais e políticas públicas 6*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2006.

\_\_\_\_\_. Para Entender as Políticas Públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Direitos Sociais & Políticas Públicas*. Desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008, t.8.

\_\_\_\_\_. Gestão de políticas públicas: elementos de um modelo pós-burocrático e pós-gerencialista. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Direitos Sociais & Políticas Públicas*. Desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007, t.7.

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

XII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DE DEMANDAS SOCIAIS E  
POLÍTICAS PÚBLICAS NA SOCIEDADE CONTEMPORÂNEA

VIII MOSTRA DE TRABALHOS JURÍDICOS CIENTÍFICOS



2015

SILVA, Christian L.; SOUZA-LIMA, José E. *Políticas públicas e indicadores para o desenvolvimento sustentável*. São Paulo: Saraiva, 2010.