

POLÍTICAS PÚBLICAS: PENSANDO O PLANEJAMENTO A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO DE 1988

Davi Michels Ilha¹

Caroline Muller Bitencourt²

O tema do presente trabalho é o planejamento de políticas públicas e sua ligação com a missão social instituída pela Constituição ao Estado Brasileiro. O presente estudo se estrutura no projeto de pesquisa: os caminhos para a (re)construção do Estado a partir da narrativa das políticas públicas permanentes e de emergência: pelo passado, pelo presente e pelo futuro do Estado Social brasileiro.

O objetivo do trabalho é estudar o planejamento e sua relevância para as políticas públicas, em especial, sob a perspectiva de viabilizar uma avaliação mais efetiva e eficiente de políticas públicas. O problema que conduz esse recorte da pesquisa é: quais as razões fundamentais para afirmar que o planejamento é peça imprescindível para uma avaliação eficiente das políticas públicas no Estado Democrático Social de Direito Brasileiro?

Veja-se que a ideia das políticas públicas como centralidade do Estado Social Brasileiro pressupõe uma série de atos orquestrados em diferentes níveis federativos para sua formulação, execução e avaliação. Para que a implementação de uma política pública seja eficiente e responda aos critérios constitucionalmente impostos, o planejamento é de fundamental importância porque, além de fazer a gestão dos recursos destinados à sua implementação, ele possibilita a continuidade da política pública no tempo e sua correta avaliação.

Sem um adequado planejamento das políticas públicas, dificilmente se atingirá os objetivos a qual se propõe. Também tenha-se em vista a importância da otimização dos recursos escassos, que exigem da administração pública um correto

¹ Graduando em Direito pela Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC), bolsista na modalidade PUIC, orientado pela Professora Dra. Caroline Muller Bitencourt. Membro do grupo de pesquisa Controle Social e Estado Pós-democrático. E-mail: daviilha00@gmail.com

² Professora do Programa de Pós-Graduação, Mestrado e Doutorado da Universidade de Santa Cruz do Sul (UNISC). Pesquisadora vinculada ao Centro de Estudos e Pesquisa em Políticas Públicas. E-mail: carolinemb@unisc.br

planejamento de tais recursos. Visando responder o problema de pesquisa, o estudo se divide em três objetivos específicos: discutir a importância do planejamento para as políticas públicas; trazer os fundamentos normativo-constitucional sobre o planejamento entrelaçando-se com os objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil; diferenciar planejamento de leis orçamentárias (pois pensar a política pública é pensar na continuidade que vai além de planos meramente de gestões governamentais). Metodologicamente, o trabalho será um estudo exploratório, monográfico, com investigação em fontes doutrinárias, documentos institucionais e governamentais, bem como fontes legislativas.

Bitencourt e Reck (2021) dão a definição de política pública que adota-se no presente trabalho: a política pública é um conjunto de decisões políticas de uma comunidade, com expressão e premissas jurídicas, que estão ligadas em torno do planejamento e que ligam os instrumentos da administração pública a objetivos desejáveis que demandam tempo. Tais objetivos estariam sempre atrelados a realização de um direito fundamental.

A política pública comporta certos elementos: 1. Função 2. Tempo; 3. Objetivos; 4. Modelo decisório; 5. Modelo organizacional; 6. Poder; 7: símbolo da unidade. Além dos elementos citados acima, o conceito de decisão também comporta importância, uma vez que circundaria todas as políticas públicas e seria a menor unidade possível de análise (BITENCOURT; RECK, 2021).

Tendo em vista que a sociedade é dinâmica, não acontece de uma política pública alcançar absolutamente seus objetivos, mas pode acontecer de objetivos específicos da política pública realizarem-se. Leve-se em consideração que o objetivo geral de uma política pública será a realização de um direito fundamental, enquanto os objetivos específicos visam justamente realizar o objetivo geral, a efetivação de um determinado direito fundamental (BITENCOURT; RECK, 2021).

Agora que estabeleceu-se um conceito de política pública, falar-se-á do ciclo da política pública. O ciclo da política pública comporta 7 fases principais segundo Secchi (2013): 1. Identificação do problema; 2. Formação da agenda; 3. Formulação das alternativas; 4. Tomada de decisão; 5. Implementação; 6. Avaliação; 7. Extinção.

O primeiro passo de uma política pública será ver um determinado problema, então. Viu-se que no sistema brasileiro podemos atrelar uma política pública a um direito fundamental e buscar soluções específicas para os casos em que tais direitos são violados.

Sem o devido planejamento, entretanto, como o governo saberá o que deverá fazer e de que forma deverá fazer? O planejamento é fundamental para a política pública. Sem ele, não sabe-se quais são os objetivos específicos almejados com as ações feitas dentro da política pública. Se não se sabe o que se pretende com um programa de redução de brigas escolares, por exemplo, como se saberá se tal programa foi efetivo ou não?

Sem o planejamento, a identificação dos problemas a serem enfrentados e a aposta em um ou outro meio de enfrentá-los, não há política pública, uma vez que assim faltariam objetivos, unidade simbólica, modelo organizacional e decisório, nem haveria como coordenar as ações que precisam ser tomadas para o enfrentamento do problema em questão. Ou seja, sem planejamento não há realmente uma política pública (BITENCOURT; RECK, 2021).

A Constituição Brasileira de 1988 institui no Brasil um Estado Democrático Social de Direito. Os Estados da atualidade se legitimam a partir da perspectiva de que seu poder é limitado e exercido democraticamente, servindo com o propósito de garantir direitos fundamentais para os cidadãos (BITENCOURT; LOLLI; COELHO; 2022).

Mesmo os direitos individuais, chamados comumente de direitos negativos por supostamente não dependerem de atuações do Estado mas sim de sua não atuação, na verdade precisam da atuação do Estado. Sem um Estado para garantir a força dos contratos, para julgar conflitos e garantir segurança física e jurídica não é possível haver direito de propriedade, por exemplo (HOLMES; SUSTEIN, 2019).

A Constituição de 1988 tem alguns objetivos fundamentais, tais como reduzir as desigualdades e criar uma sociedade livre e justa. Para isso, é necessário a existência de políticas públicas. E não é possível haver política pública sem planejamento. A Constituição traz ao Estado brasileiro a obrigação de garantir direitos fundamentais.

Já o artigo 174 da Constituição vai falar sobre o planejamento em relação à economia, com o Estado criando um plano de desenvolvimento nacional equilibrado,

por exemplo. O artigo 174 da Constituição deve ser lido dentro da ótica de que tal desenvolvimento equilibrado não deve ter olhos apenas para a economia, mas deve ser um desenvolvimento sustentável, com observância dos direitos individuais, sociais, ambientais, além de observar questões éticas (LUBKE, 2022).

Também há alguns objetivos fundamentais que a República Federativa do Brasil deve ter como norte, sendo eles expressos no artigo terceiro da Constituição, como a construção de uma sociedade livre, justa e solidária, a erradicação da pobreza e a redução de desigualdades regionais e sociais, promover o bem estar de todos sem qualquer forma de preconceito, etc. Veja-se que o preâmbulo da Constituição já fala que ali se institui um Estado Democrático que visa garantir direitos sociais e individuais.

Dentro do ciclo das políticas públicas há o momento de formação da agenda, de análise e escolha da relevância dos problemas que devem ser enfrentados pela administração pública. Tal agenda pode ser política, com os problemas sendo escolhidos através do debate em cada momento, ou então pode ser formal, com certos problemas definidos anteriormente pela administração pública e pela sociedade como relevantes. (SECCHI, 2013). Os objetivos fundamentais da República, por exemplo, fazem parte da agenda formal do Brasil.

Toda ação racional pressupõe um certo planejamento (LOBKE, 2022). O mesmo diga-se da ação do Estado na sociedade que no caso do Brasil deve pensar em efetivar direitos fundamentais e em atingir os objetivos fundamentais da República, pensando os melhores meios e metas possíveis para aproximar-se dos fins da República Federativa do Brasil.

Também é relevante para a compreensão do planejamento em políticas públicas a pauta do orçamento do Estado. Sem dinheiro, não há como se efetivar direitos. Há sempre algum custo nos direitos, sejam eles individuais ou sociais. (HOLMES; SUSTEIN, 2019).

Mas será que o planejamento de uma política pública, fundamental que é para uma correta avaliação dos programas atrelados a política pública em questão e assim para a melhora em seus mecanismos para causar maior impacto na sociedade, é simplesmente o planejamento orçamentário?

A resposta é não. O planejamento das políticas públicas, como viu-se, tem por base toda a formação da agenda, a identificação dos objetivos fundamentais da República Brasileira e, acima de tudo, a garantia de direitos fundamentais.

O planejamento de políticas públicas, então, deve ser visto como muito mais que questões orçamentárias de um governo determinado, devendo ser visto como um planejamento a longo prazo que intenta garantir os direitos fundamentais dos cidadãos, sendo tal missão uma obrigação Constitucional e não uma simples questão de projeto de governos específicos.

Os resultados parciais apontam o planejamento como peça chave para uma análise eficiente das políticas públicas, pois: 1) é a partir do planejamento que é possível conhecer os objetivos pretendidos com a política pública; 2) a definição das metas coloca as ações envolvidas no tempo, o que possibilita uma avaliação constante em relação a cada meta atingida; 3) através do correto planejamento é possível conectar as políticas públicas em relação a quais objetivos constitucionais está vinculada, permitindo uma maior legitimidade das escolhas dessa política pública; 4) o planejamento adequado permite visualizar a necessidade de continuidade da política pública para além da mera atuação enquanto ação governamental, permitindo-se visualizar como um compromisso do Estado; 5) O planejamento otimiza a eficiência do gasto público em um cenário de escassez, eficiência esta que poderá ser demonstrada via avaliação das políticas públicas.

Palavras-chave: Avaliação de Políticas Públicas. Constituição. Planejamento. Políticas Públicas.

REFERÊNCIAS

BITENCOURT, Caroline Muller. RECK, Janriê. **O Brasil em crise e a resposta das políticas públicas**. Curitiba: Íthala, 2021.

BITENCOURT, Caroline Muller, LOLLI, Eduardo Henrique e COELHO, Saulo de Oliveira Pinto. **Políticas públicas e constitucionalismo contemporâneo crítico: sistematizações para subsidiar análises em Direito e políticas públicas**. Sequência (Florianópolis) [online]. 2022, v. 43, n. 90 [Acessado 5 Agosto 2022], e86761. Disponível em: <<https://doi.org/10.5007/2177-7055.2022.e86761>>. Epub 08 Jul 2022. ISSN 2177-7055. <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2022.e86761>.

HOLMES, Stephen. SUNSTEIN, Cass R. **O custo dos direitos**: por que a liberdade depende dos impostos. São Paulo: WMF Martin Fontes, 2019.



SCHMIDT, João Pedro. **Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas.** Revista de Direito da UNISC, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceito, esquemas de análise e casos práticos.** 2. ed. São Paulo, SP: Cengage Learning, 2013.

LUBKE, Mariane Yuri Shiohara. **Planejamento Multidimensional como condição de consecução do Desenvolvimento Sustentável.** 2022. Tese (Doutorado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica do Paraná, Curitiba, 2022.