

## ESTADO, GOVERNO E AS POLÍTICAS PÚBLICAS:

### REFLEXÕES SOBRE O CASO BRASILEIRO

Allan Gustavo Freire da Silva<sup>1</sup>; Leonardo de Araújo e Mota<sup>2</sup>; José Irialdo Alves de Oliveira  
Silva<sup>3</sup>; Carina Seixas Maia Dornelas<sup>4</sup>

<sup>1</sup>Mestrando em Desenvolvimento Regional - Universidade Estadual da Paraíba – UEPB - Brasil;

<sup>2</sup>Professor Adjunto da Universidade Estadual da Paraíba – UEPB – Brasil; <sup>3</sup>Professor Adjunto da  
Universidade Federal de Campina Grande - UFCG – Brasil; <sup>4</sup>Professora Adjunta da Universidade  
Federal de Campina Grande - UFCG – Brasil.

#### **Resumo**

No Brasil, a relação existente entre o Estado, Governo e Políticas Públicas são complexas. Diante disso, surge a necessidade de maior ampliação da presença do Estado, o qual amparado no princípio do bem-comum, deve se fazer presente em diversas áreas, suprimindo lacunas sociais. O objetivo deste trabalho é traçar uma linha elucidativa sobre as características do Estado, do Governo e do ciclo das Políticas Públicas no Brasil contemporâneo, destacando a interrelação deste conjunto institucional na gestão pública. Para isso, buscou-se apresentar os procedimentos teórico-metodológicos que envolvem o ciclo das políticas públicas. Concluiu-se que existiu melhor rendimento governamental após a reforma gerencial dos anos 1990, ao colocar em prática o ciclo das políticas aliadas à participação popular, além de estratégias responsivas, eficazes e eficientes para o alcance de objetivos.

Palavras-chave: Estado; Políticas Públicas; Gestão Pública.

## 1 INTRODUÇÃO

A convivência social requer ferramentas que venham a proteger direitos e promover a harmoniosa convivência entre os indivíduos em uma coletividade, além do reconhecimento territorial nacional diante de outros povos.

Nesse prisma o Estado se estrutura sob o fundamento de manter a coesão social, garantir a propriedade privada e outros direitos coletivos – que com o amadurecimento do Estado, surge a ideia e prática de um Estado voltado ao Bem-Estar-Social, o qual busca satisfazer a população em diversas áreas, através de políticas públicas focalizadas – as quais buscam tratar com isonomia os iguais e os desiguais, na medida em que se desigalam. O Estado se apresenta como uma unidade básica social com território definido e com uma nação constituída pela coletividade que habita determinada localidade, genericamente entendida como um povo.

Por Governo, entende-se o conjunto de indivíduos que ocupam na cúpula do Estado posições de decisão administrativa e política e que orientam os rumos da sociedade (RODRIGUES, 2010). Ao participar do governo, os indivíduos participam do ciclo das políticas públicas – definição da agenda política, elaboração, implementação e avaliação. Tratando-se de um governo democrático, as preferências e interesses passam a ser constantemente negociadas, e envolve os interesses de diversos atores que compõem o aparato estatal.

As políticas públicas podem ser interpretadas como a maneira pela qual o Estado atua. Elas são desenhadas a partir do relacionamento e dos interesses existentes entre várias camadas da sociedade. Nesse processo, os atores políticos possuem importante participação para a focalização e destinação de recursos públicos para determinada política pública.

Sendo assim, o objetivo deste artigo é apresentar de maneira ordenada partes estruturais do nosso ordenamento estatal brasileiro. Salientando a interação existente entre o conceito e a

finalidade do Estado, a importância das atribuições do Governo no processo de administração política e as nuances que envolvem a ação estatal, mediante as relevantes disputas de interesses que abarcam o ciclo das políticas públicas e que acarretam no processo final das *policies*.

Busca-se com este trabalho descrever as características do Estado, do Governo e do ciclo das Políticas Públicas, destacando a interrelação deste conjunto institucional na gestão pública. Assim como, correlacionar o papel institucional do Estado e do Governo no processo de viabilização de políticas públicas, analisando em qual medida o Estado institucionaliza processos que busquem gerar canais de comunicação entre a sociedade e os processos inerentes às políticas públicas.

## **2 DESENVOLVIMENTO TEÓRICO**

Para o desenvolvimento do artigo, foi realizada uma sucinta exposição acerca das atribuições institucionais do Estado e do Governo, buscando-se avaliar sua relação com os processos que envolvem o ciclo das políticas públicas. Tal análise parte da identificação de características legais inerentes ao Estado, ao Governo e sua capacidade de promover políticas públicas, de acordo com as regras institucionais previamente estabelecidas. A partir das referidas observações sobre as características de cada ente supracitado, intentou-se compreender em qual medida estas instituições apresentam discricionariedade, prevista legalmente, para fomentar a participação popular no processo de composição das políticas públicas.

### **2.1 Estado e Governo**

A composição do conjunto de regras que forma a noção de Estado é estabelecida pela aglutinação de sociedades, as quais, situada em determinado território, visando à proteção da propriedade privada e a regulação de atribuições gerais e coletivas, se submetem a regras e

acordos comuns. Para Del Vecchio (*apud* BONAVIDES, 2000) o termo sociedade envolve o conjunto de relações mediante as quais os indivíduos vivem e atuam solidariamente capaz de formar uma entidade nova e superior.

Rousseau (2003) afirmava que a liberdade natural do homem, seu bem-estar e segurança seriam preservados através do contrato social. A ideia de um contrato social surge para proteger a propriedade privada, a qual segundo Rousseau seria a origem das desigualdades entre os homens, a ponto de envolverem-se em usurpações de uns contra outros. Sendo assim, o contrato social, que muito influenciou a criação do Estado como conhecemos, faz com que o povo seja ao mesmo tempo, parte ativa e passiva nessa relação. Constitui-se em um acordo legítimo, o qual a vontade individual é subjugada em prol da vontade de todos.

Del Vecchio (*apud* BONAVIDES, 2000) faz uma separação conceitual entre Estado e sociedade ao caracterizar Estado como o laço jurídico ou político, e sociedade como a pluralidade de laços. Desta assertiva, infere-se, dentre outras possíveis interpretações, a dinamicidade de interesses individuais que constituem a formação do Estado, as lutas de classes, os movimentos sociais, batalhas fiscais e disputas pelo poder político.

A federação brasileira possui descentralização política e sobre a organização político-administrativa do Brasil, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios são caracterizados como entidades autônomas – autonomia que garante equilíbrio. Sendo a União, a soma de estados e municípios inseridos neste arcabouço federativo. A estabilidade institucional é promovida através da Constituição Federal Brasileira de 1988, a qual garante a distribuição de competências e demonstração de coesão entre todos os entes federados, conforme o princípio da indissolubilidade, registrado no *artigo 1º* da CF de 1988.

Tratando-se do Brasil e diante da constitucional divisão de responsabilidades entre as instituições e da influência exercida pela sociedade – agente financiador e usuário dos bens e

serviços públicos - no Estado, a obra intitulada “*A cabeça do brasileiro*” Almeida (2007), indica que o nível de escolaridade é um fator determinante para absorção de noções de democracia e igualdade. No entanto, apesar de problemas sociais que retardam a existência de comportamentos democráticos, fundamentados a partir do aumento do nível de escolaridade dos brasileiros, o sentimento paciente de Estado provedor é ainda complementado pela alta carga tributária do país, acentuando o discurso de que:

Para os brasileiros, o Estado deve predominar na justiça, na previdência social, na saúde, na educação, no saneamento básico, no fornecimento de água, nas estradas e rodovias, no recolhimento de lixo, na produção de energia elétrica e nos bancos (ALMEIDA, 2007, p. 178).

Tal compreensão sobre o papel do Estado na sociedade reforça as características de um Estado protetor, paternalista, o qual muito é demandado pela sociedade para satisfazer e suprir lacunas institucionais, sociais e organizacionais – provocadas desde a formação histórica do país.

O governo configura-se como a instância máxima de administração executiva, cuja atribuição principal é direcionar políticas públicas e regular a sociedade politicamente. Nesse sentido, as políticas públicas compõem a forma pela qual o governo executa suas ações.

Para a consecução dos objetivos governamentais, governos devem possuir habilidades que se expressam na forma de governança e governabilidade. Rodrigues (2010) esclarece que a governança, pode ser entendida como a capacidade financeira e administrativa para implantar políticas públicas. O termo governabilidade está ligado à legitimidade, perante a sociedade, do governo no poder e da capacidade de conduzir as instituições públicas para o alcance dos interesses do governo. Pode-se então afirmar que governo configura-se como um conjunto de indivíduos que direcionam a sociedade, por aqueles estarem ocupando posições institucionais com alto poder de decisão.

## 2.2 Políticas públicas e sua abrangência conceitual

O termo Políticas Públicas pode ser expresso a partir da caracterização dada por Rodrigues (2010), ao afirmar é o processo em que diversos grupos, cujos interesses divergem, tomam decisões coletivas que direcionam a sociedade. Souza (2006) expressa que “as políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade” (SOUZA, 2006, p. 25).

Utilizando-se vastamente do trabalho de Frey (2000), para realizar a análise de políticas, é necessário entender a *polity*, que se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema e à estrutura institucional do sistema político-administrativo; a *politics*, como sendo os processos políticos conflituosos e a *policy*, que são as políticas públicas no seu processo final, os resultados das regras e dos conflitos. Como exemplo dessa interrelação na *policy analysis*, a *polity*, que corresponde às formas de governo, ao sistema de governo e as formas do Estado, irá interferir na *politics* e na *policy*. A *policy analysis* deve levar em conta as perspectivas neoinstitucionalistas, pois, essa perspectiva não explica tudo por meio das instituições, ao considerar o comportamento dos diversos atores.

Souza (2006) resume o termo política pública como o campo do conhecimento que busca, “colocar o governo em ação” e/ou avaliar essa ação. Tendo a possibilidade de propor mudanças durante a execução dessas ações.

Destarte, as políticas públicas podem ser estudadas tanto a partir da perspectiva da ação do Governo – o que faz – quanto da inação, o que o governo não faz. Partindo do conceito sobre democracia, a independência e equilíbrio entre os poderes, estão inseridos sob a égide constitucional de 1988, a qual em seu *artigo 1º, parágrafo único*, evidencia que “todo poder

emana do povo”. Sendo assim, as políticas públicas, sobretudo, se definem menos pela racionalidade dos seus decisores e mais pela capacidade que a sociedade civil tem de influenciar as ações governamentais.

A sistematização das políticas públicas pode ser caracterizada pelas seguintes etapas: definição da agenda, formulação, implementação e avaliação do programa. De acordo com esse modelo, políticas públicas são estruturadas como um processo, o qual reúne um conjunto de atividades – etapas – visando o alcance de demandas.

Compreendendo o que comumente ficou conhecido como ciclo das políticas — *Policy Cycle* - na primeira etapa, *Identificação de demandas e definição da agenda*, ocorre a identificação de um problema e possíveis soluções. Tal constatação pode acontecer, simplesmente, devido a necessidade de atuação governamental em algum nicho do setor público, o qual este tenha interesse em atuar ou naqueles em que, legalmente, seja da sua responsabilidade. Em seguida, diante do problema pelo qual o governo decidiu agir, estrutura-se o que Frey (2000) destaca em sua obra de questão política – *Policy Issue*, sendo caracterizando como uma questão pública.

Na fase de *Formulação* de políticas públicas é levantada a discussões acerca do conjunto de ações pertinentes, o qual irá formar determinada política. Nessa fase, há a conversão das questões presentes da agenda em política – desenhando a proposta e delimitando objetivos. Souza (2006) assevera que a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos executam seus propósitos, previamente expostos no período eleitoral e que irão modificar o contexto atual o qual estão inseridos.

Para Rodrigues (2010) para determinado problema, a construção da solução implica na elaboração de um diagnóstico, além da identificação e desenvolvimento de alternativas. A formulação das políticas envolve a definição prévia da área em que serão extraídos os recursos

financeiros para sua implementação além do estabelecimento de coalizões e negociações, a fim de preparar o cenário político e o ambiente econômico para a aceitação de uma política. A etapa de formulação constitui-se, portanto, em uma fase em que há a manutenção dos apoios políticos visando à aprovação e legitimação de uma política pública.

A fase da *Implementação* contém a aplicação da política através do Governo. É a etapa em que se busca combinar e conciliar o tempo para a implantação da política com os recursos financeiros e humanos disponíveis para seu cumprimento. Sua implantação deve estar constantemente atendendo aos objetivos previamente estabelecidos. Ao final do processo, os resultados alcançados, caracterizam o impacto da política implementada.

Lima e D'Ascenzi (2013) explicam que o sucesso da implementação de uma política decorre, sobretudo, da clareza dos objetivos, do estilo de implementação adotado e da capacidade de mediar conflitos de interesses. Assim, torna-se imprescindível que os implementadores compreendam perfeitamente a política e saibam exatamente o que se esperar dela. Pois, a conformação do processo de implementação recebe influência das características do plano, da estrutura e da dinâmica dos espaços organizacionais envolvidos – ideias, valores e interpretações dos atores implementadores sobre a realidade.

O processo de *Avaliação* de uma política pública a partir do momento em que efeitos são gerados, possibilitando a análise de indicadores que demonstrem em que nível as metas foram atingidas. Faria (2005) ressalta que na década de 1960, em contexto de expansão sem precedentes, a avaliação é institucionalizada, tendo um desenho predominantemente *top-down* – de cima para baixo. Já na década de 1970, as características de análise *top-down* foram progressivamente revertidas, abrindo espaço para metodologias *bottom-up* – de baixo para cima. Compreendendo a análise de avaliação das políticas a partir da visão dos beneficiários da política e não apenas das interpretações advindas dos idealizadores.

Cunha (2006) explica que além do caráter de mensuração objetiva de resultados, a avaliação possui também aspectos qualitativos, constituindo-se em um julgamento sobre o valor das intervenções governamentais envolvendo formuladores, avaliadores e beneficiários. A reforma gerencial do Estado, estimulada a partir dos anos de 1990, faz com haja uma série de medidas que fomentem o alcance de metas e a eficiência na gestão pública.

Mesmo considerando os limites governamentais impostos à participação popular, Cunha (2006) salienta a existência da modalidade de avaliação participativa, a qual é pode ser utilizada principalmente para pequenos projetos e prevê a participação dos beneficiários nas ações de planejamento, na programação, execução e avaliação dos mesmos. O crescente interesse dos governos nos estudos de avaliação está relacionado às questões de efetividade, eficiência, *accountability* e desempenho da gestão pública, os quais funcionam como ferramentas na aplicação de recursos e no desenvolvimento das políticas públicas.

### **3 CONCLUSÃO**

A delimitação constitucional de 1988 concedeu definidas atribuições ao Estado e ao governo no que se refere ao processo de formulação e viabilização de políticas públicas. Os critérios adotados para o ciclo de políticas funcionam como uma eficiente ferramenta capaz de auxiliar os gestores públicos a instituírem objetivos e alcançarem metas.

A proposta de *Welfare State* – Estado do Bem-Estar-Social - passa a exigir do Estado participação ainda maior no que se refere às questões que envolvem a coletividade e o bem-comum. Desse modo, torna-se ainda mais comum, políticas públicas que enveredam por essa temática e que abarquem o maior número de áreas sociais.

A participação popular nos processos que envolvem a governança e governabilidade, a implantação de políticas públicas e a legitimação de governos no poder, passa a ser prática

amplamente difundida nos mais diversas esferas do governo brasileiro. Tais medidas passam a ser algumas das ações governamentais que buscam fazer com que haja redução dos conflitos na elaboração das políticas, ao utilizar-se da participação social nos processos de decisão que envolvem o poder Legislativo e o poder Executivo.

Dada a escassez de recursos públicos e a nova proposta inserida pela reforma gerencial que se intensifica a partir de 1990 no Brasil, o ciclo das políticas públicas, assume posição central, para a condução de projetos e programas governamentais. As fases de definição, elaboração e aplicação das políticas públicas, passam a ser objetivo de avaliação do governo, as quais funcionam como um termômetro para a aprovação social, diante da transparência, eficiência e eficácia de governos.

Na atual fase do governo - nas diversas esferas estatais - a escassez de recursos públicos e a necessidade de cumprimento dos princípios: de transparência de seus atos, da eficiência – fazer mais com menos -, e da eficácia – alcançar as metas e objetivos para qual a política pública foi criada - faz com que aumentem as preocupações governamentais e os cuidados acerca dos procedimentos que envolvem o planejamento da política. Levando governos e gestores a terem o minucioso conhecimento sobre campo de atuação, os impactos buscados com determinada política, além da plena capacidade da equipe envolvida, da adoção de metodologias executáveis e da participação dos beneficiários.

#### **4 BIBLIOGRAFIA**

ALMEIDA, A. C. **A cabeça do brasileiro**. Rio de Janeiro: Record, 2007.

BONAVIDES, P. **Ciência Política**. 10ª edição (9ª tiragem). São Paulo: Malheiros editores, 2000.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Organização do texto: Juarez de Oliveira. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1990. 168 p. (Série Legislação Brasileira).

CUNHA, C. G. S. da; Avaliação de Políticas Públicas e Programas Governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil. In: **The Theory and Operation of a Modern National Economy**. Washington: George Washington University, 2006.

FARIA, C. A. P. de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, nº. 59, p. 97-169, 2005.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. nº 21. p. 211 - 260. jun. 2000. Disponível em: <<http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/viewFile/89/158>>. Acesso em: 05 ago. 2015.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L.; Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, nº 48: 101-110 dez. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v21n48/a06v21n48.pdf>>. Acesso em: 09 ago.2015.

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

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