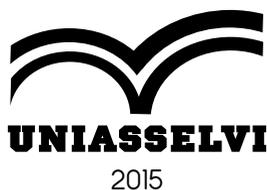


# GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Prof. Joel Ricardo Raiter

Prof.<sup>a</sup> Sandra Helena Dallabona





Copyright © UNIASSELVI 2015

*Elaboração:*

*Prof. Joel Ricardo Raiter*

*Prof.<sup>a</sup> Sandra Helena Dallabona*

*Revisão, Diagramação e Produção:*

*Centro Universitário Leonardo da Vinci – UNIASSELVI*

Ficha catalográfica elaborada na fonte pela Biblioteca Dante Alighieri  
UNIASSELVI – Indaial.

352.2

R161g Raiter, Joel Ricardo

Gestão de políticas públicas/Joel Ricardo Raiter, Sandra Helena  
Dallabona. Indaial : UNIASSELVI, 2015.

203 p. : il.

ISBN 978-85-7830-886-5

1. Gestão da administração pública.

I. Centro Universitário Leonardo Da Vinci.

# APRESENTAÇÃO



Olá, caro acadêmico! Seja bem-vindo à disciplina de Gestão de Políticas Públicas!

Escolher o direcionamento e as prioridades na gestão das políticas públicas é um forte e contínuo desafio para o Estado e seus gestores. Nesse sentido, este Caderno de Estudos pretende contribuir para os formuladores destas políticas e, de forma enfática, ajudar você, acadêmico, que possui esta importante disciplina em sua grade curricular, cujo tema e abordagem têm relação estreita com o desenvolvimento socioeconômico de nossa nação.

Assim, o objetivo deste caderno, produto de vivências e pesquisas acerca do tema em questão, é contribuir positivamente para o debate em todas as esferas governamentais, com ênfase na esfera municipal, sobre os fundamentos do planejamento, implantação e avaliação da gestão de políticas públicas, observando o interesse público em equilíbrio com a sociedade e o Estado.

No contexto apresentado são evidenciadas propostas, elementos, caminhos e reflexões sobre as iniciativas voltadas às políticas públicas que, direta ou indiretamente, resultam no crescimento e no desenvolvimento nacional.

De forma estruturada para o seu melhor entendimento, este caderno está dividido em três unidades de estudo. Na Unidade 1 apresentaremos os conceitos básicos sobre políticas públicas e sua relação com a cidadania, além de explanar suas características, objetivos, classificações, tipologias e seus atores. Ainda será abordado o planejamento, prática fundamental na eficaz gestão das políticas públicas, bem como a elucidação sobre plano, programa e projeto.

O ciclo das políticas públicas será abordado na Unidade 2, quando discutiremos sobre todas as fases necessárias para identificação, formulação, implementação, avaliação e extinção das políticas públicas. Ainda se faz presente, na referida unidade, um tópico específico sobre os desafios encontrados neste caminho e outro sobre a importância do controle social no acompanhamento das políticas públicas.

Ao final, a Unidade 3 tratará de forma exemplificativa as abordagens recentes sobre as políticas públicas, com ênfase no âmbito municipal, trazendo inclusive áreas específicas, detentoras de inúmeras políticas públicas, dentro da temática de infraestrutura para o desenvolvimento e das políticas sociais.

Cabe ressaltar que alguns aspectos pedagógicos foram inseridos neste caderno para auxiliá-lo em seu estudo. Dessa forma, cada unidade apresenta conceitos primordiais necessários à sua compreensão, notas que valorizam determinados temas e que fornecem guias para você se aprofundar, autoatividades para desafiar seu aprendizado e leituras complementares para estimular a ampliação de seus conhecimentos acerca do assunto tratado.

Assim, podemos afirmar que esta disciplina é fundamental, tanto para quem atua na administração pública (em qualquer esfera de poder), quanto para os cidadãos que visam a uma adequada gestão das políticas públicas, podendo contribuir em sua elaboração e acompanhamento e se beneficiar por meio da tomada de melhores decisões.

Portanto, seu empenho nesta disciplina é essencial, pois o aprendizado é uma constante na vida acadêmica. Leia este caderno de estudos, fixe os conteúdos com as autoatividades, amplie seu conhecimento com as leituras complementares, interaja com a estrutura fornecida pela UNIASSELVI e com seu meio e seja um especial formulador e multiplicador das políticas públicas, descobrindo o quão essencial é o saber em sua jornada.

Desejamos a você uma excelente incursão e aproveitamento nesta caminhada!

Prof. Joel Ricardo Raiter

Prof.<sup>a</sup> Sandra Helena Dallabona



Você já me conhece das outras disciplinas? Não? É calouro? Enfim, tanto para você que está chegando agora à UNIASSELVI quanto para você que já é veterano, há novidades em nosso material.

Na Educação a Distância, o livro impresso, entregue a todos os acadêmicos desde 2005, é o material base da disciplina. A partir de 2017, nossos livros estão de visual novo, com um formato mais prático, que cabe na bolsa e facilita a leitura.

O conteúdo continua na íntegra, mas a estrutura interna foi aperfeiçoada com nova diagramação no texto, aproveitando ao máximo o espaço da página, o que também contribui para diminuir a extração de árvores para produção de folhas de papel, por exemplo.

Assim, a UNIASSELVI, preocupando-se com o impacto de nossas ações sobre o ambiente, apresenta também este livro no formato digital. Assim, você, acadêmico, tem a possibilidade de estudá-lo com versatilidade nas telas do celular, *tablet* ou computador.

Eu mesmo, UNI, ganhei um novo *layout*, você me verá frequentemente e surgirei para apresentar dicas de vídeos e outras fontes de conhecimento que complementam o assunto em questão.

Todos esses ajustes foram pensados a partir de relatos que recebemos nas pesquisas institucionais sobre os materiais impressos, para que você, nossa maior prioridade, possa continuar seus estudos com um material de qualidade.

Aproveito o momento para convidá-lo para um bate-papo sobre o Exame Nacional de Desempenho de Estudantes – ENADE.

Bons estudos!



Olá acadêmico! Para melhorar a qualidade dos materiais ofertados a você e dinamizar ainda mais os seus estudos, a Uniasselvi disponibiliza materiais que possuem o código *QR Code*, que é um código que permite que você acesse um conteúdo interativo relacionado ao tema que você está estudando. Para utilizar essa ferramenta, acesse as lojas de aplicativos e baixe um leitor de *QR Code*. Depois, é só aproveitar mais essa facilidade para aprimorar seus estudos!



# BATE SOBRE O PAPO ENADE!



Olá, acadêmico!

Você já ouviu falar sobre o ENADE?

Se ainda não ouviu falar nada sobre o ENADE, agora você receberá algumas informações sobre o tema.

Ouviu falar? Ótimo, este informativo reforçará o que você já sabe e poderá lhe trazer novidades. ✓✓



Vamos lá!

Qual é o significado da expressão ENADE?

**EXAME NACIONAL DE DESEMPENHO DOS ESTUDANTES**

Em algum momento de sua vida acadêmica você precisará fazer a prova ENADE. ✓✓



Que prova é essa?

É **obrigatória**, organizada pelo INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira.

Quem determina que esta prova é obrigatória... O MEC – Ministério da Educação. ✓✓

O objetivo do MEC com esta prova é o de avaliar seu desempenho acadêmico assim como a qualidade do seu curso.



**Fique atento!** Quem não participa da prova fica impedido de se formar e não pode retirar o diploma de conclusão do curso até regularizar sua situação junto ao MEC.

Não se preocupe porque a partir de hoje nós estaremos auxiliando você nesta caminhada.

Você receberá outros informativos como este, complementando as orientações e esclarecendo suas dúvidas. ✓✓



Você tem uma trilha de aprendizagem do ENADE, receberá e-mails, SMS, seu tutor e os profissionais do polo também estarão orientados.

Participará de webconferências entre outras tantas atividades para que esteja preparado para #mandar bem na prova ENADE.

Nós aqui no NEAD e também a equipe no polo estamos com você para vencermos este desafio.

Conte sempre com a gente, para juntos mandarmos bem no ENADE! ✓✓



# SUMÁRIO

|  |           |
|--|-----------|
| <b>UNIDADE 1 – CONCEITOS E ESTRUTURAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b> | <b>1</b>  |
| <b>TÓPICO 1 – CONCEITOS .....</b>                                      | <b>3</b>  |
| <b>1 INTRODUÇÃO .....</b>  | <b>3</b>  |
| <b>2 A FORMAÇÃO DO ESTADO .....</b>                                    | <b>4</b>  |
| 2.1 POLÍTICA E PODER .....   | 4         |
| 2.2 DOMINAÇÃO.....   | 5         |
| 2.3 ESTADO MODERNO.....  | 5         |
| 2.4 PATRIMONIALISMO E BUROCRACIA .....                                 | 8         |
| <b>3 HISTÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>                          | <b>11</b> |
| <b>4 POLÍTICAS PÚBLICAS E CIDADANIA.....</b>                           | <b>12</b> |
| 4.1 DEFINIÇÃO, CARACTERÍSTICAS E OBJETIVOS .....                       | 13        |
| 4.2 CIDADANIA E POLÍTICAS PÚBLICAS.....                                | 15        |
| <b>5 O PROBLEMA PÚBLICO.....</b>                                       | <b>15</b> |
| <b>6 POLÍTICAS PÚBLICAS E SEPARAÇÃO DE PODERES.....</b>                | <b>16</b> |
| <b>RESUMO DO TÓPICO 1.....</b>   | <b>18</b> |
| <b>AUTOATIVIDADE .....</b>   | <b>20</b> |
| <br>   |           |
| <b>TÓPICO 2 – ESTRUTURAÇÃO.....</b>                                    | <b>21</b> |
| <b>1 INTRODUÇÃO .....</b>  | <b>21</b> |
| <b>2 CLASSIFICAÇÃO.....</b>  | <b>21</b> |
| 2.1 QUANTO À NATUREZA .....  | 22        |
| 2.2 QUANTO À ABRANGÊNCIA .....   | 22        |
| 2.3 QUANTO AOS IMPACTOS.....   | 22        |
| <b>3 TIPOS DE POLÍTICA PÚBLICA .....</b>                               | <b>23</b> |
| 3.1 TIPOLOGIA DE LOWI .....  | 23        |
| 3.2 TIPOLOGIA DE WILSON .....  | 24        |
| 3.3 TIPOLOGIA DE GORMLEY .....   | 25        |
| 3.4 TIPOLOGIA DE GUSTAFSSON.....                                       | 25        |
| 3.5 TIPOLOGIA DE BOZEMAN E PANDEY .....                                | 26        |
| 3.6 CRIAÇÃO DE NOVAS TIPOLOGIAS .....                                  | 27        |
| <b>4 ATORES EM POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>                             | <b>27</b> |
| 4.1 ATORES INDIVIDUAIS E COLETIVOS.....                                | 29        |
| 4.2 ATORES GOVERNAMENTAIS E NÃO GOVERNAMENTAIS.....                    | 29        |
| <b>RESUMO DO TÓPICO 2.....</b>   | <b>35</b> |
| <b>AUTOATIVIDADE .....</b>   | <b>37</b> |
| <br>   |           |
| <b>TÓPICO 3 – PLANEJAMENTO E CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>     | <b>39</b> |
| <b>1 INTRODUÇÃO.....</b>   | <b>39</b> |
| <b>2 PLANEJAMENTO .....</b>  | <b>39</b> |
| 2.1 TIPOS DE PLANEJAMENTO .....  | 43        |
| 2.1.1 Planejamento estratégico .....                                   | 43        |
| 2.1.2 Planejamento tático.....   | 44        |
| 2.1.3 Planejamento operacional.....                                    | 44        |

|   |           |
|---|-----------|
| <b>3 PLANO, PROGRAMA E PROJETO.....</b> | <b>44</b> |
| 3.1 PLANO .....                         | 44        |
| 3.2 PROGRAMA .....                      | 46        |
| 3.3 PROJETO.....                        | 46        |
| <b>LEITURA COMPLEMENTAR.....</b>        | <b>47</b> |
| <b>RESUMO DO TÓPICO 3.....</b>          | <b>49</b> |
| <b>AUTOATIVIDADE .....</b>              | <b>51</b> |

## **UNIDADE 2 – CICLO, DESAFIOS E CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....**

|   |           |
|---|-----------|
| <b>TÓPICO 1 – CICLO .....</b>                                   | <b>55</b> |
| <b>1 INTRODUÇÃO .....</b>                                       | <b>55</b> |
| <b>2 CICLO .....</b>  | <b>55</b> |
| <b>3 CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA.....</b>                         | <b>56</b> |
| 3.1 IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA .....                             | 56        |
| 3.2 FORMAÇÃO DA AGENDA .....                                    | 57        |
| 3.3 FORMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS .....                            | 58        |
| 3.4 TOMADA DE DECISÃO .....                                     | 60        |
| 3.5 IMPLEMENTAÇÃO .....   | 63        |
| 3.6 AVALIAÇÃO .....   | 65        |
| 3.7 EXTINÇÃO .....  | 66        |
| <b>LEITURA COMPLEMENTAR.....</b>                                | <b>67</b> |
| <b>RESUMO DO TÓPICO 1.....</b>                                  | <b>70</b> |
| <b>AUTOATIVIDADE .....</b>                                      | <b>72</b> |
| <b>TÓPICO 2 – DESAFIOS .....</b>                                | <b>73</b> |
| <b>1 INTRODUÇÃO.....</b>  | <b>73</b> |
| <b>2 DESAFIOS NA GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>         | <b>73</b> |
| <b>3 AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS.....</b>                  | <b>76</b> |
| 3.1 METODOLOGIAS DE AVALIAÇÃO .....                             | 77        |
| 3.1.1 Métodos de avaliação.....                                 | 78        |
| 3.1.2 Tipos de avaliação.....                                   | 79        |
| 3.2 AVALIAÇÃO INTERNA E EXTERNA .....                           | 80        |
| 3.3 CRITÉRIOS E INDICADORES .....                               | 81        |
| 3.4 AVALIAÇÃO X MONITORAMENTO/ACOMPANHAMENTO .....              | 83        |
| 3.5 RESULTADOS DA AVALIAÇÃO.....                                | 83        |
| <b>RESUMO DO TÓPICO 2.....</b>                                  | <b>85</b> |
| <b>AUTOATIVIDADE .....</b>                                      | <b>87</b> |
| <b>TÓPICO 3 – CONTROLE SOCIAL .....</b>                         | <b>89</b> |
| <b>1 INTRODUÇÃO.....</b>  | <b>89</b> |
| <b>2 CONTROLE NA GESTÃO PÚBLICA .....</b>                       | <b>89</b> |
| 2.1 TIPOS DE CONTROLE.....                                      | 90        |
| <b>3 CONTROLE SOCIAL.....</b>                                   | <b>92</b> |
| 3.1 AGENTES CONTROLADORES DAS POLÍTICAS DE GESTÃO PÚBLICA ..... | 95        |
| 3.1.1 Poder Legislativo .....                                   | 96        |
| 3.1.2 Ministério Público.....                                   | 97        |
| 3.1.3 Sociedade civil.....                                      | 98        |
| 3.2 FORMAS DE CONTROLE SOCIAL .....                             | 99        |
| 3.2.1 Conselhos.....  | 100       |
| 3.2.2 Orçamento participativo.....                              | 102       |

|  |            |
|--|------------|
| 3.2.3 Ouvidoria .....  | 103        |
| 3.2.4 Descentralização das políticas públicas .....          | 104        |
| <b>4 INDICADORES .....</b>                                   | <b>105</b> |
| 4.1 INDICADORES DE RESULTADOS.....                           | 106        |
| 4.2 INDICADORES DE IMPACTO .....                             | 107        |
| 4.3 USO DE INDICADORES NO MONITORAMENTO E NA AVALIAÇÃO ..... | 107        |
| 4.3.1 Atributos dos indicadores.....                         | 108        |
| <b>LEITURA COMPLEMENTAR.....</b>                             | <b>109</b> |
| <b>RESUMO DO TÓPICO 3.....</b>                               | <b>111</b> |
| <b>AUTOATIVIDADE .....</b>                                   | <b>113</b> |

## **UNIDADE 3 – ABORDAGENS PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS..... 115**

### **TÓPICO 1 – POLÍTICAS PÚBLICAS E COMPETÊNCIAS GOVERNAMENTAIS..... 117**

#### **1 INTRODUÇÃO .....** **117** |

#### **2 ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA BRASILEIRA..... 117**

##### 2.1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS NAS ESFERAS FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL .....

###### 2.1.1 Competências da União .....

###### 2.1.2 Competências dos estados.....

###### 2.1.3 Competências dos municípios .....

#### **RESUMO DO TÓPICO 1..... 124**

#### **AUTOATIVIDADE .....** **125** |

### **TÓPICO 2 – POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A INFRAESTRUTURA E O DESENVOLVIMENTO..... 127**

#### **1 INTRODUÇÃO .....** **127** |

#### **2 PLANEJAMENTO URBANO .....** **127** |

##### 2.1 O ESTATUTO DA CIDADE .....

##### 2.2 PLANO DIRETOR .....

##### 2.3 OUTROS INSTRUMENTOS DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL .....

#### **3 SANEAMENTO BÁSICO .....** **135** |

##### 3.1 POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS.....

##### 3.2 POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS .....

##### 3.3 SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO (SNIS) .....

##### 3.4 PROGRAMAS FEDERAIS DE SANEAMENTO BÁSICO .....

#### **4 HABITAÇÃO .....** **143** |

##### 4.1 DIREITO À MORADIA.....

##### 4.2 HABITAÇÃO .....

##### 4.3 PROGRAMAS .....

#### **5 TRANSPORTE E MOBILIDADE URBANA .....** **149** |

##### 5.1 POLÍTICA NACIONAL DE TRÂNSITO.....

##### 5.2 PROGRAMAS FEDERAIS.....

#### **6 ENERGIA..... 153**

##### 6.1 PROGRAMAS .....

#### **7 MEIO AMBIENTE .....** **157** |

##### 7.1 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....

##### 7.2 AÇÕES GOVERNAMENTAIS.....

#### **RESUMO DO TÓPICO 2..... 164**

#### **AUTOATIVIDADE .....** **165** |

|  |            |
|--|------------|
| <b>TÓPICO 3 – POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS</b> .....           | <b>167</b> |
| <b>1 INTRODUÇÃO</b> .....                                    | <b>167</b> |
| <b>2 SAÚDE</b> .....   | <b>167</b> |
| 2.1 SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS).....                        | 168        |
| 2.2 O MUNICÍPIO E AS AÇÕES NA ÁREA DA SAÚDE.....             | 170        |
| 2.3 PROGRAMAS NACIONAIS DE SAÚDE .....                       | 171        |
| <b>3 EDUCAÇÃO</b> .....                                      | <b>173</b> |
| 3.1 LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO BÁSICA (LDB) ..... | 174        |
| 3.1.1 Níveis da educação .....                               | 175        |
| 3.2 ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (ECA) .....         | 177        |
| 3.3 PROGRAMAS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO.....                      | 178        |
| <b>4 ASSISTÊNCIA SOCIAL</b> .....                            | <b>180</b> |
| 4.1 PROTEÇÃO SOCIAL .....                                    | 181        |
| 4.1.1 Proteção Social Básica .....                           | 181        |
| 4.1.2 Proteção Social Especial.....                          | 182        |
| 4.2 VULNERABILIDADES SOCIAIS .....                           | 183        |
| <b>5 PREVIDÊNCIA SOCIAL</b> .....                            | <b>184</b> |
| 5.1 CONSELHO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (CNPS) .....     | 186        |
| 5.2 EDUCAÇÃO PREVIDENCIÁRIA.....                             | 187        |
| <b>6 CULTURA</b> .....                                       | <b>188</b> |
| 6.1 PROGRAMAS E AÇÕES .....                                  | 189        |
| <b>LEITURA COMPLEMENTAR</b> .....                            | <b>191</b> |
| <b>RESUMO DO TÓPICO 3</b> .....                              | <b>195</b> |
| <b>AUTOATIVIDADE</b> .....                                   | <b>196</b> |
| <b>REFERÊNCIAS</b> .....                                     | <b>197</b> |

## CONCEITOS E ESTRUTURAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

**Esta unidade tem por objetivo:**

- apresentar ao acadêmico os fundamentos das políticas públicas e sua relação com a cidadania;
- reconhecer quais são os principais elementos do Estado e como ele está estruturado para atender as demandas da sociedade

### PLANO DE ESTUDOS

A Unidade 1 será apresentada com a estrutura de três tópicos, sendo que o Tópico 1 tratará dos Conceitos que envolvem a Gestão de Políticas Públicas, o Tópico 2 abordará a Estruturação nas diversas tipologias e o Tópico 3 abarcará o Planejamento para formação do ciclo das políticas públicas.

TÓPICO 1 – CONCEITOS

TÓPICO 2 – ESTRUTURAÇÃO

TÓPICO 3 – PLANEJAMENTO E CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS





## 1 INTRODUÇÃO

Neste tópico serão apresentados alguns conceitos e o surgimento das políticas públicas dentro da formação do Estado, e o que elas representam perante a sociedade. Estudaremos a história e os conceitos básicos sobre políticas públicas e sua relação com a cidadania, além de explicar suas características e objetivos. Por fim, entenderemos o surgimento do problema público, vindo de acordo com os interesses coletivos, sendo transformado posteriormente em uma política pública a ser adotada com o intuito de buscar soluções para a sociedade.

Para que possamos estudar as políticas públicas, precisamos ter nítida clareza de alguns conceitos básicos, porém usuais, da realidade da administração pública, em específico relacionados à gestão destas políticas.

É fato que são inúmeros os desafios enfrentados dia a dia pelos gestores públicos. Neste contexto, elaborar e implementar políticas públicas eficientes e eficazes, sob a ótica administrativa, considerando ainda os escassos recursos frente às ilimitadas e diversas demandas da população, apresenta-se como um dos maiores e mais preocupantes desses desafios.

Admitindo o pressuposto de que o ser humano é o principal agente de seu destino, podemos, por analogia, presumir que a sociedade, através de seus cidadãos, deve também ser o principal agente de seu destino e, neste sentido, exercer o controle das políticas públicas.

Este acompanhamento da população é essencial para que os gestores públicos ajam dentro dos princípios constitucionais em prol da construção de uma sociedade dotada de igualdade, justiça, democracia e comprometimento para com as reais necessidades da população.

Nesse sentido, podemos afirmar que as políticas públicas são essenciais ao bem-estar da coletividade, a fim de cumprir as garantias sociais constitucionais. Assim, estudaremos os temas que mais se relacionam com a gestão destas políticas, aqueles essenciais para o entendimento da temática apresentada e para o desenvolvimento dos trabalhos encontrados neste Caderno de Estudos.

Então, mãos à obra!

## 2 A FORMAÇÃO DO ESTADO

Os agentes das políticas públicas, em suas diferentes etapas, na grande maioria são funcionários públicos e estão organizados de maneira burocrática. Em contrapartida, os cidadãos são os seus beneficiários, os quais têm a capacidade de demanda destas políticas através do sufrágio universal, ou seja, seu direito de votar, ou mediante organização e mobilização, conforme o interesse direcionado a cada política pública.

Assim, para conhecer e entender o processo de formulação destas políticas públicas, é preciso aprender alguns conceitos básicos sobre política, poder, dominação, Estado moderno, burocracia e patrimonialismo. Estes conceitos ajudarão você, acadêmico(a), a iniciar um importante percurso acerca das políticas públicas.

### 2.1 POLÍTICA E PODER

Vamos abordar inicialmente alguns conceitos relacionados à Ciência Política, como a própria política e o poder.

A palavra política é originária do grego (*polis*) e se refere ao que é urbano, relacionado à vida em comum. Assim, a política representa a vida pública, opostora ao espaço privado. Com o passar do tempo, foi sendo relacionada a qualquer atividade do homem onde há jogo de interesses de grupos e o exercício do poder e da dominação.

Entretanto, é importante fazer uma distinção entre os termos política e política pública. A política está relacionada ao exercício do poder e aos processos pelos quais são tomadas as decisões em uma sociedade. Neste caso, as políticas públicas são as medidas tomadas pelo Estado para fazer com que as decisões adotadas na gestão pública sejam concretizadas.

Quando os representantes do Executivo fazem valer a missão constitucional de pôr em prática o que foi decidido no âmbito do Poder Legislativo, temos então uma política pública. Portanto, a política pública está intimamente vinculada ao poder. Ter e ampliar o poder são os objetivos dos que se envolvem com a política, e o poder é o instrumento que permite o exercício dessa mesma política.

Diante do que foi visto até agora, percebe-se que o poder se constitui como um elemento essencial para a política e, igualmente, para a organização das sociedades.

## 2.2 DOMINAÇÃO

O conceito de dominação também está intrinsecamente ligado aos conceitos anteriormente evidenciados, de poder e política, ambos presentes na administração pública. Nesta vertente, Weber (apud FERREIRA JÚNIOR, 2010) também introduz o conceito de dominação, que é a possibilidade de encontrar obediência a uma ordem de determinado conteúdo, ou seja, é uma relação de mando eficaz entre indivíduos.

Na visão dos subordinados, a dominação pode ter diversos motivos, como medo, conveniência, costume ou afeto. Weber (apud FERREIRA JÚNIOR, 2010) classifica as razões para a submissão em três tipos:

**Dominação tradicional:** as ordens são cumpridas porque aquele que as dá é a pessoa certa, indicada pela tradição e costume. A prática do poder os reforça.

**Dominação carismática:** está baseada na devoção afetiva à pessoa do senhor. O poder se origina de alguma característica que provoca o reconhecimento e a admiração.

**Dominação burocrática ou racional-legal:** as pessoas obedecem porque foi seguida a regra legal. O líder se apoia na crença de que as pessoas acreditam na eficiência do sistema político.

Vale frisar que o poder se aplica tanto a um indivíduo e/ou a um pequeno grupo, quanto a um sistema político, como o Estado moderno. Este Estado deve viabilizar a existência de um todo social complexo e diversificado, além de permitir o exercício do poder.

## 2.3 ESTADO MODERNO

O que entendemos como Estado moderno? Antes de mais nada, é preciso saber que o Estado moderno refere-se a uma configuração política que se consolida no Ocidente depois do fim do mundo feudal. A concepção que temos é de que a ação governamental encontra-se na esfera do público, estando além dos interesses privados. Esta impessoalidade pode, inclusive, ser observada nas constituições de quase todos os Estados modernos.

Tradicionalmente, define-se o Estado em três elementos: população, território e governo. Há ainda o atributo da soberania. O Estado é um ente soberano para decidir sobre sua organização, população e território.

Acerca do conceito de soberania, Meirelles (2008) aduz que esta é o poder absoluto do Estado de se organizar e se dirigir de acordo com a vontade incoercível e incontestável sancionada pela força. Ainda, evidencia que a soberania nacional nos Estados democráticos emana do povo e em seu nome é exercida, como o preceituado na CF, art. 1º, I e parágrafo único.



Soberania: autoridade suprema; extensão territorial sob a autoridade de um soberano; princípio segundo o qual todo o poder político emana do povo e em nome dele é exercido; possibilidade que tem o Estado de usar o poder, limitado somente pelas condições da política interna e obrigações contratuais para com outras nações. FONTE: Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=soberania>>. Acesso em: 31 mar. 2015.

No que compete às teorias existentes, o Estado é abordado de diferentes formas por dois dos principais pensadores do assunto em questão, Karl Marx e Max Weber, cujas teorias são apresentadas a seguir:

**Teoria marxista:** o Estado é ferramenta de dominação de uma classe sobre outras, nascendo dos conflitos internos. Quando esses conflitos cristalizam-se em classes sociais opostas, a ordem só pode ser mantida por um poder acima da sociedade (MENEZES, 2007).

**Teoria weberiana:** Weber define Estado como toda comunidade humana que exerce com êxito o monopólio legítimo da força física em um território determinado. (MALISKA, 2006).

Neste sentido, o Estado surge como uma forma de organização humana. O estabelecimento de um sistema de impostos e a organização territorial passam a ser decisivos para manter a ordem, em benefício da sociedade. Em linhas gerais, a divisão do trabalho conduz à separação de classes e esta gera uma divisão adicional do trabalho entre governantes, funcionários, soldados e coletores de impostos; do outro lado encontram-se os governados.



"O Príncipe", livro de Nicolau Maquiavel, publicado postumamente em 1532, apresenta um tratado sobre a arte do governo. Um dos aspectos mais relevantes de sua obra trata da percepção de que os homens são ambiciosos e tendem a agir de forma egoísta. Por isso, as ações na direção do interesse comum só ocorrem em virtude da força da lei. FONTE: Disponível em: <<http://www.culturabrasil.org/zip/oprincipe.pdf>>. Acesso em: 31 mar. 2015.

No início da história humana, os indivíduos defendiam seus interesses com o uso e o abuso da violência. Os homens, como forma de justiça, utilizavam-se da força para defender o que os interessasse. A lei não tinha espaço e nem eficácia. Dessa forma, para sair dessa condição, nasceu o Estado. A força passa então a ser atribuída a uma só instituição, o Estado soberano.

Nessa nova condição, o homem passa a viver uma vida coletiva e organizada, estruturada em regras, que é chamada de sociedade civil. Civilidade é o “conjunto de formalidades observadas pelos cidadãos entre si, em sinal de respeito mútuo” (FERREIRA, 2001, p. 166). Assim, ao se instituir esta sociedade, formam-se os mecanismos para a tomada de decisões e, conseqüentemente, sua formalização.

Neste período também ocorre a Revolução Industrial. A civilização vai se distanciando do meio rural e se prepara para um salto de urbanização. As relações sociais se diferenciam. Nasce o proletariado e há uma nova relação do homem com o trabalho.



Proletariado: classe dos trabalhadores livres, assalariados na sociedade técnica industrial. Ou ainda: a classe dos indivíduos que, em uma comunidade, dependem do produto de trabalho regular ou ocasional para seu sustento. FONTE: Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=proletariado>>. Acesso em: 31 mar. 2015.

O Estado moderno se legitima pela lei, pela burocracia eficiente, bem como pelo uso da força na relação de dominação do homem sobre o homem. Porém, apenas o Estado pode, de forma legal, utilizar a violência para solucionar conflitos através de suas instituições, tais como forças armadas e forças policiais.

Segundo Ruaro (2009, p. 52):

No Estado moderno surge uma nova forma de legitimar o poder. Anteriormente, a legitimidade dava-se através de um deus absoluto. Agora, quem legitima o poder como forma de soberania e controle social é o povo. Decorrente dessa transferência da legitimação do poder, na qual o povo se torna peça fundamental, surgem novas instituições, como parlamentos, e novos representantes, como o Presidente, entre outras formas, em que o povo se faz representar.

Neste contexto, a despatrimonialização do poder constitui-se como um processo que separa o direito público do direito privado e direciona a criação de uma burocracia racional, de um exército permanente e da divisão dos recursos públicos (do povo) dos recursos pessoais dos governantes.

Batista (2012, p. 2-3) aponta:

A despatrimonialização do poder substitui progressivamente as rendas senhoriais por impostos que possibilitem a despesa do governo. A partir desse processo ocorre, no plano jurídico, a separação entre direito público e direito privado; no plano administrativo, a constituição de uma burocracia racional; no plano militar, a formação de um exército permanente custeado por rendas públicas; no plano financeiro, a separação entre rendas e patrimônio estatal dos governantes e funcionários. No seu sentido geral, esse processo dá início ao movimento de consolidação de uma esfera público-estatal.

Mediante o exposto, conhecemos várias características fortemente presentes no Estado moderno conquistadas ao longo dos tempos, aperfeiçoadas e interiorizadas pelos cidadãos e por seus representantes. Registre-se, porém, que, mesmo com todas estas características apresentadas, um Estado será moderno somente se preservar a hegemonia de seu povo, seu bem maior.

## 2.4 PATRIMONIALISMO E BUROCRACIA

É importante que façamos agora uma reflexão sobre o contexto em que surgiu o Estado moderno e resgataremos o conceito original de burocracia que, nos dias atuais, adquiriu muitas conotações negativas, tornando-se sinônimo de extrema morosidade e ineficiência.

O termo burocracia, em sua concepção original, alcançava os requisitos necessários à condução correta do Estado, mediante o cumprimento de regras e protocolos, os quais visavam impedir ou desestimular desvios de conduta dos agentes públicos que pudessem afetar e/ou comprometer o bom funcionamento da administração pública. Tinha, portanto, a burocracia à época uma função importante: balizar as ações dos agentes públicos, sempre no sentido de preservar a funcionalidade e a estabilidade do Estado.

A burocracia no Brasil carece de um dos elementos fundamentais que estão presentes no modelo de Max Weber: a impessoalidade (BONOME, 2008). As regras nem sempre são observadas de forma rígida e sua aplicação muda conforme a pessoa à qual a regra é destinada, em razão de interesses. Com isso, perde-se a precisão, a rapidez e a previsibilidade da burocracia.



A burocracia consiste em um sistema administrativo baseado na organização em serviços e na divisão de tarefas, que privilegia as funções hierárquicas de forma a dispor de uma grande quantidade de trabalho de uma forma rotineira. Pode ser entendida ainda como o conjunto dos funcionários públicos, considerados do ponto de vista do seu poder dentro do Estado. FONTE: Disponível em: <<http://www.infopedia.pt/dicionarios/linguaportuguesa/burocracia>>. Acesso em: 31 mar. 2015.

Em muitos casos, o funcionário atende a interesses próprios em detrimento dos interesses da coletividade, priorizando o atendimento para seus “conhecidos”, “amigos” e “parentes”, ao invés de agir segundo as regras, segundo a burocracia. Holanda (1936) faz essa separação entre o público e o privado, ao apontar que para o funcionário “patrimonial” a gestão pública apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios estão relacionados a seus direitos pessoais e não a interesses objetivos, como acontece no verdadeiro Estado burocrático, onde imperam a especialização das funções e o empenho para afirmar garantias jurídicas aos cidadãos.

Há ainda outra questão pontual. Internamente, o funcionário obtém ascensão, muitas vezes não pelo mérito demonstrado ao longo de um certo tempo, conforme suas atividades desenvolvidas, mas sim pelo fato de possuir alguma relação com quem está no poder, acima dele.

Chama-se tal atitude como oportunista, oriunda do próprio oportunismo que, de acordo com os conceitos tradicionais, representa certo arranjo ou disposição, que contribui para se chegar mais facilmente a um resultado.

Sobre esta questão, Holanda (1936) explica que em nossa cultura não há distinção entre o público e o privado. Por isso, os funcionários públicos são patrimoniais e não burocratas, já que a política é vista como interesse particular e há privilégios em detrimento da aferição de mérito para quem realmente merece. Portanto, a burocracia, que é a principal ferramenta do Estado para implementar suas políticas, perde as características que garantem sua eficiência, pois na prática ela não ocorre em sua totalidade. O Estado volta-se para a própria reprodução, para atender interesses privados e não pensando no bem-estar da sociedade.

Eis aí o patrimonialismo, que opera sob a ordem racional-burocrática. O patrimonialista, no caso o funcionário, depende do Estado para obter recursos econômicos e oportunidades de ganho, podendo ser através de concessões, estímulos, subsídios ou autorizações.



Patrimonialismo: tipo de organização política em que as relações subordinativas são determinadas por dependência econômica e por sentimentos tradicionais de lealdade e respeito dos governados pelos governantes. FONTE: Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=patrimonialis mo>>. Acesso em: 31 mar. 2015.

A tentativa de superar o patrimonialismo e definir padrões de funcionamento burocrático foi uma diretriz constante na história do funcionalismo público. Bresser-Pereira (1998) aponta três marcos importantes:

- 1º **marco**: criação, em 1936, do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) e a implantação do concurso público.
- 2º **marco**: aconteceu em 1967 com a criação de autarquias e fundações, frente à centralização administrativa que começava a constituir obstáculo para a eficiência do Estado.
- 3º **marco**: teria iniciado em 1995 com a reforma do ex-presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, que tentou introduzir mecanismos gerenciais na burocracia do país.

A descentralização do poder, das decisões e das responsabilidades resultou em uma administração de forma participativa, apresentando mais resultados do que as práticas baseadas na centralização e na obediência. A introdução de elementos gerenciais (muitos dos quais utilizados largamente pela iniciativa privada) na administração pública fez-se necessária.

Dessa forma, a nova reforma gerencial do Estado apresentou as seguintes características:

- descentralização política e administrativa;
- poucos níveis hierárquicos;
- transparência e profissionalização;
- controle por resultados;
- foco no cidadão.

Na prática, essa iniciativa significou dividir a atuação do Estado e o leque de políticas públicas em tipos diferentes. De um lado, estariam as atividades nas quais a observância das regras seria o aspecto mais importante, sendo o caso da justiça e da segurança, por exemplo. Por outro lado, estariam as atividades nas quais os resultados e os fins são mais importantes, havendo predominância de administração gerencial, como os serviços de educação e saúde.

### 3 HISTÓRIA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Após a abordagem conceitual, cabe adentrarmos no campo específico das políticas públicas, iniciando por sua história para fazer a contextualização na gestão pública.

Segundo Souza (2006), as políticas públicas surgiram exatamente como ferramentas das decisões do governo e produto da Guerra Fria, além da valorização da tecnocracia. Nos Estados Unidos foi introduzida por Robert McNamara, que estimulou a criação, em 1948, da *RAND Corporation*, uma organização não governamental financiada por recursos públicos e considerada a precursora das instituições *think tanks* (usinas de ideias).



A tecnocracia pode ser entendida como um sistema de organização política e social em que predominam os técnicos. FONTE: Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portugues-portugues&palavra=tecnocracia&CP=162215&typeToSearchRadio=exactly&pagRadio=50>>. Acesso em: 16 mar. 2015.

A área das políticas públicas conta com quatro grandes “pais” fundadores: Harold Dwight Laswell, Herbert Alexander Simon, Charles Lindblom e David Easton, conforme Souza (2006):

**Harold Dwight Laswell (1902-1978):** Laswell introduziu a expressão *policy analysis* (análise de política pública) na década de 1930, como forma de conciliar o conhecimento científico e acadêmico com a produção baseada nas experiências dos governos e também para instituir o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.

**Herbert Alexander Simon (1916-2001):** Simon incorporou a ideia de racionalidade limitada dos *policy makers*, no caso os decisores públicos. Para ele, a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão e autointeresse dos decisores. Porém, a racionalidade pode ser maximizada até determinado ponto satisfatório pelo estabelecimento de estruturas que encaixem a conduta dos atores e modelem esse comportamento na direção de resultados satisfatórios, impedindo, inclusive, a busca de maximização de interesses próprios.

**Charles Lindblom (1917):** a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon foi questionada por Lindblom, que propôs a incorporação de outras variáveis à elaboração e à análise de políticas públicas. Isso explica por que as políticas necessitariam incorporar outros elementos à sua formulação e à sua análise além

das questões de racionalidade, como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse.

**David Easton (1917- 2014):** Easton definiu a política pública como um sistema, no caso, uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. De acordo com ele, políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que têm a capacidade de influenciar seus resultados e efeitos.

A partir do período pós-Segunda Guerra Mundial, o Estado procurou se fortalecer e proporcionar o bem da coletividade, através da implementação de políticas públicas para a ascensão do desenvolvimento econômico e dos serviços públicos. Essa concepção baseava-se na ideia do Estado-Nação, que estendia a garantia de sua proteção à sociedade.

No Brasil, a ampliação das avaliações das políticas e programas sociais tem seu ponto alto na década de 1980, com o crescimento dos movimentos sociais organizados.

A concretização de reformas e programas sociais torna-se também exigência dos órgãos de fomento, como o BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) e o BIRD (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento), como condição para financiamento aos Estados.

## 4 POLÍTICAS PÚBLICAS E CIDADANIA

A função de governar é o núcleo da ideia de política pública. Assim, as políticas são uma progressão em relação à ideia de lei em sentido formal. “Por isso que se entende que o aspecto funcional inovador de qualquer modelo de estruturação do poder político caberá justamente às políticas públicas” (BUCCI, 2002, p. 252). Bucci também coloca que “[...] a realização das políticas públicas deve dar-se dentro dos parâmetros da legalidade e da constitucionalidade” (2002, p. 255).

Neste sentido, restrito ao que permite a legislação, temos a ideia do que seja o objeto das políticas públicas. Segundo Bucci (2002, p. 265):

[...] um interesse é reconhecível como interesse público quando é assim qualificado pela lei ou pelo direito, que é exatamente o que se faz no processo de formação da política pública como dado de direito, ou seja, sancionar determinados fins e objetivos, definindo-os legitimamente como a finalidade da atividade administrativa.

Portanto, uma política é pública quando contempla os interesses públicos, ou seja, os interesses da coletividade. A formulação de uma política pública é voltada para responder a ilimitadas e diversas demandas da sociedade, como educação, saúde, assistência social, segurança, entre outras, de forma a garantir, através de um instrumento legal, a realização destas ações, visando sempre o melhor para todos.

## 4.1 DEFINIÇÃO, CARACTERÍSTICAS E OBJETIVOS

As políticas públicas consistem em planos, programas e projetos desenvolvidos, em grande parte dentro da esfera governamental, com o objetivo de atender às demandas da coletividade. Dessa forma, entende-se que o governo, assim, é para os indivíduos e não o contrário. Para que uma política seja avaliada como uma política pública, ela deve, em algum grau, ter sido gerada ou pelo menos processada dentro de uma estrutura governamental, com seus procedimentos, influências e organizações (HOGWOOD; GUN, 1984 apud TINOCO *et al.*, 2007, p. 86).

Neste sentido, Bucci (2002, p. 241) afirma que “[...] políticas públicas são programas de ação governamental visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados”.

A constatação de que parte das políticas públicas também se desenvolve fora da esfera governamental decorre do fato de que a sociedade civil mantém um permanente estado de vigilância sobre seus governantes, ampliando consideravelmente neste aspecto o seu campo de abrangência nas atividades que envolvem as políticas públicas. Rua afirma que “[...] entende-se por atividade política os procedimentos formais e informais que traduzem as relações de poder na sociedade” (RUA, 1998 apud SECCHI, 2010, p. 1).

Portanto, as políticas públicas serão sempre desenvolvidas, em maior ou menor grau, à luz do olhar atento da sociedade. Neste aspecto, as políticas públicas devem ser respostas dadas à sociedade na busca do atendimento aos problemas sociais da população, como saúde, educação, habitação, assistência social, entre outros.

Dye (apud MANTOVANELI JUNIOR, 2006) apresenta oito modelos de análise diferenciada que definem o que vem a ser política pública:

- Modelo institucional: estudo das políticas governamentais, responsáveis oficiais pelo estabelecimento, implantação e gestão de políticas. Uma política somente será pública ao passar pelas instituições.
- Modelo de processo: uma série de atividades políticas – identificação de problemas (ou agenda) e formulação, legitimação, implementação e avaliação de políticas.
- Modelo de grupos: quando os indivíduos, formal ou informalmente, se unem para apresentar suas demandas ao governo. A interação entre os grupos é o fato mais importante da política.
- Modelo de elite: as políticas públicas fluem de cima para baixo refletindo em maior intensidade as preferências e os valores das elites.
- Modelo racional: a melhor política pública é a mais racional. Opta por políticas que revelem ganhos sociais que superem os seus custos. É o custo-benefício social, o que não significa sacrificar valores sociais e políticos em nome de pressupostos meramente monetários.

- Modelo incremental: vê a política pública como uma continuação das atividades do governo anterior com apenas algumas modificações incrementais.
- Modelo da teoria dos jogos: modelo abstrato e dedutivo das políticas públicas. Não descreve como as pessoas realmente tomam suas decisões, mas sim o modo como procederiam ao tomarem, se elas fossem inteiramente racionais. Tem um conceito-chave na ideia de estratégia, sendo esta aquela capaz de reduzir as perdas e maximizar os ganhos mínimos.
- Modelo sistêmico: encara as políticas públicas como respostas de um sistema político a forças advindas do meio ambiente, que advêm tanto sob a forma de demandas como de apoio ou oriundas de um sistema social. Entende-se meio ambiente como qualquer condição ou circunstância fora das fronteiras do sistema político. As políticas seriam produtos ou respostas oriundas de um sistema.

No que tange aos seus objetivos, as políticas públicas visam responder a demandas, principalmente dos setores marginalizados da sociedade. Essas necessidades são identificadas por aqueles que ocupam o poder, mas são influenciados por uma agenda que se origina na sociedade civil, por meio da pressão e mobilização social. Além disso, buscam ampliar e efetivar direitos de cidadania, promover o desenvolvimento e são necessárias para regular conflitos entre os diversos atores sociais (MERIGO; ANDRADE, 2012a).

Das várias definições e modelos referentes às políticas públicas, podemos sintetizar seus elementos principais através dos seguintes apontamentos trazidos por Kauchakje (2008):

- a política pública permite diferenciar entre o que o governo pretende fazer e o que deve fazer;
- a política pública abarca diversos atores e níveis de decisão, apesar de ser materializada por meio dos governos. Não se restringe essencialmente aos participantes formais porque outros atores também são importantíssimos no processo;
- a política pública é abrangente e não se restringe a leis e regras;
- a política pública é uma ação proposital, com objetivos a serem obtidos;
- a política pública, mesmo que tenha impactos no curto prazo, é uma ação de longo prazo;
- a política pública está relacionada a diversos processos subsequentes depois de sua decisão e proposição, ou seja, sugere também implementação, efetivação e avaliação.

## 4.2 CIDADANIA E POLÍTICAS PÚBLICAS

Inicialmente, cabe trazer alguns conceitos envolvendo a palavra cidadania, para posteriormente relacioná-la às políticas públicas.

Para evidenciar o tema, “[...] a origem da palavra cidadania está no latim *civitas*, que quer dizer cidade, assim como a *polis* do grego, dado o sentido da participação de todos nos processos decisórios, frente aos deveres e direitos” (FERREIRINHA, 2012, p. 60).

Tinoco *et al.* (2007, p. 89) falam sobre a composição da cidadania:

[...] a cidadania seria composta dos direitos civis e políticos. Os direitos civis correspondem aos direitos individuais de liberdade, igualdade, propriedade, de ir e vir, direito à vida, segurança etc. Já os direitos políticos dizem respeito à liberdade de associação e reunião, de organização política e sindical, à participação política e eleitoral.

Segundo Mantovaneli Junior (2006, p. 49), “[...] a cidadania tem como fundamento o necessário compartilhar de um patrimônio comum, ancorado no sentimento direto de participação e na ‘lealdade a uma civilização’”. Isto conduz à seguinte definição de Marshall (1967, p. 76 apud MANTOVANELI JUNIOR, 2006, p. 49), de que “[...] cidadania é um ‘*status*’ concedido àqueles que são membros integrais de uma comunidade. Todos aqueles que possuem o *status* são iguais em relação aos direitos e obrigações relacionados ao ‘*status*’”.



Status é o lugar simbólico que as pessoas ocupam em um sistema de hierarquização social. Para o sociólogo Max Weber, status é uma categoria social que remete à posição que o sujeito ocupa em um determinado sistema de estratificação social. FONTE: Disponível em: <<http://www.dicionarioinformal.com.br/status/>>. Acesso em: 31 mar. 2015.

Cidadania então está inteiramente relacionada às políticas públicas, pois é através dela que se assegura a participação dos cidadãos nas ações do governo de seu povo. Também é por meio da cidadania que a coletividade tem o direito de atuar enquanto recebedora das políticas, como também o dever de auxiliar no seu processo de elaboração e fiscalização.

## 5 O PROBLEMA PÚBLICO

As necessidades que associam a elaboração das políticas públicas são apresentadas pelos atores sociais ou políticos que se interessem pela tomada de alguma decisão pública. Caro(a) acadêmico(a), saiba que o papel de cada um destes

atores será melhor explicitado mais adiante em nosso estudo. Neste momento basta entendermos que “estes atores sociais agem politicamente, interagem com seus pares e oponentes, participam dos processos políticos e transitam no sistema político”. (MERIGO; ANDRADE, 2012a, p. 19).

Assim, a origem de toda e qualquer política pública é o problema público. O que interessa nessa concepção não é se quem toma a decisão é uma personalidade jurídica estatal ou não estatal, o que tem relevância é se a política pública, por assim ser chamada, tem o objetivo de responder a um problema público, um problema da sociedade.

Sjöblom (1984 apud SECCHI, 2010) define o “problema” como sendo existente quando o *status quo* é considerado inadequado e quando existe a expectativa de se alcançar uma situação melhor. Portanto, o problema público remete a uma diferença entre a situação atual e uma situação possível para a realidade pública. Assim, deve atingir um número notável de pessoas e precisa ainda ser considerado problema para os atores políticos e públicos, no que diz respeito à coletividade.

Como já estudamos anteriormente, nem todas as políticas públicas são necessariamente formuladas pelo Estado. Existem também as políticas públicas não governamentais. Essas, aliás, são cada vez mais frequentes e fortalecidas nas sociedades. De forma resumida, são políticas que atendem ao interesse público, costumam responder a necessidades sociais, passam pelo debate e participação popular, mas que, no entanto, são propostas, formuladas e executadas por organizações não pertencentes ao Estado. Um exemplo disso são as políticas de proteção ao ambiente que, em sua maioria, são coordenadas por Organizações Não Governamentais (ONGs).

Corroborando o presente tema, as ONGs não estão vinculadas ao Estado e nem dele fazem parte, porém estão intimamente relacionadas a este, pois possuem todo um revestimento público em sua existência, em razão de sua atuação e dedicação a causas e problemas da sociedade.

## 6 POLÍTICAS PÚBLICAS E SEPARAÇÃO DE PODERES

É fato que uma política pública, para sua efetiva implantação, precisa antes de um planejamento, pois esta deve ser cuidadosa e sistematicamente formulada. Mas a quem cabe esta tarefa, ao Poder Legislativo ou ao Poder Executivo?

A princípio, a ideia que se tem é de que a política pública, seus objetivos e diretrizes cabem ao Poder Legislativo, que as organiza sob forma de lei para execução do Poder Executivo. No entanto, para a realização das políticas públicas, o próprio caráter diretivo impõe a permanência de grande parte da atividade formuladora nas mãos do governo, no caso, do Poder Executivo.

Como programa de ação ou de governo, não parece certo que as políticas sejam impostas pelo Legislativo ao Executivo. Bucci (2002) argumenta que a origem normativa da política pública, mesmo que resulte da iniciativa legislativa do governo, ou seja, do Poder Legislativo, é do Poder Executivo. Porém, como complementa a autora, “[...] é de se pensar que o mais adequado seria a realização das políticas pelo Executivo, por sua própria iniciativa, segundo as diretrizes e dentro dos limites aprovados pelo Legislativo” (p. 271).

Portanto, os poderes Legislativo e Executivo cumprem papéis distintos, mas igualmente importantes na construção e definição das políticas públicas. Da representatividade legítima de ambos definem-se os rumos e a direção das políticas públicas de um Estado. Segundo Bucci (2002, p. 249):

[...] compete aos representantes do povo, isto é, ao Poder Legislativo e à direção política do governo, a decisão sobre as políticas públicas. À administração compete a sua execução. [...] a administração desempenha um papel relevante na análise e na elaboração dos pressupostos que dão base à política pública.

O fato é que estas questões de titularidade por mera demonstração de poder devem estar aquém da gestão das políticas públicas, as quais devem ser idealizadas pelo conjunto dos esforços entre os poderes, seja Legislativo ou Executivo. Ambos são os representantes do povo e por ele devem interceder e governar visando ao bem comum, o qual passa pelas tomadas de decisões acerca das políticas públicas.

# RESUMO DO TÓPICO 1

Neste tópico foi possível observar alguns conceitos sobre o surgimento das políticas públicas e o que elas representam. Assim, caro acadêmico, vamos relembrar o que foi aprendido até o momento. Vejamos:

- A política está relacionada ao exercício do poder e aos processos pelos quais são tomadas as decisões em uma sociedade. Neste caso, as políticas públicas são as medidas tomadas pelo Estado para fazer com que as decisões adotadas na gestão pública sejam concretizadas.
- O poder constitui-se como um elemento essencial na organização das sociedades. Aplica-se tanto a um pequeno grupo quanto a um sistema político como o Estado moderno.
- O Estado é definido em três elementos: população, território e governo. Há ainda o atributo da soberania. O Estado é um ente soberano para decidir sobre sua organização, população e território.
- O Estado surge como uma forma de organização humana. No início, os homens eram iguais e podiam usar a força necessária para defender o que lhes interessasse. Para sair dessa condição, nasceu o Estado. A força passa então a ser atribuída a uma só instituição, o Estado soberano. O homem vive uma vida coletiva e organizada, a qual é chamada de sociedade civil.
- As políticas públicas surgiram como ferramentas das decisões do governo e produto da Guerra Fria, além da valorização da tecnocracia. Nos Estados Unidos foi introduzida com a criação, em 1948, da *RAND Corporation*, uma organização não governamental financiada por recursos públicos.
- No Brasil, a expansão das avaliações das políticas e programas sociais tem seu ponto forte na década de 1980, com o crescimento dos movimentos sociais.
- Uma política é pública quando contempla os interesses públicos, ou seja, os interesses da coletividade. Logo, a essência das políticas públicas é o problema público.
- A cidadania tem como fundamento o necessário compartilhar de um patrimônio comum, ancorado no sentimento direto de participação e na “lealdade” a uma civilização.
- As políticas públicas consistem em planos, programas e projetos desenvolvidos, em grande parte, dentro da esfera governamental com o objetivo de atender as demandas da coletividade.

- As políticas públicas respondem a problemas concretos, atendem a necessidades sociais e a demandas, têm objetivos específicos e temporalidade, utilizam-se de instrumentos próprios e alteram a situação existente.
- Os poderes Legislativo e Executivo cumprem papéis distintos na formulação das políticas públicas, mas igualmente importantes na construção e definição das políticas públicas.

## AUTOATIVIDADE



Olá, acadêmico(a)! Agora que você já sabe os principais conceitos sobre política pública, resolva as atividades a seguir, reforçando seu aprendizado. Boa atividade!

- 1 Qual é a principal característica do Estado moderno?
- 2 Defina política pública, comentando sobre sua importância, seus objetivos e suas características.
- 3 Qual é a relação entre cidadania e políticas públicas?
- 4 A essência das políticas públicas é o problema público. Explique por quê.
- 5 Qual é o papel dos poderes Executivo e Legislativo na idealização das políticas públicas?



## 1 INTRODUÇÃO

Neste tópico adentraremos na estruturação das políticas públicas, como elas podem ser classificadas quanto à natureza ou grau de intervenção, quanto à abrangência dos possíveis benefícios ou quanto aos impactos que podem causar aos beneficiários.

As políticas públicas são classificadas ainda quanto à sua tipologia, conforme a conceituação de diversos estudiosos da área. Abordaremos também o analista de políticas públicas, o qual pode criar suas próprias tipologias, desde que siga determinados pré-requisitos.

Veremos também os atores das políticas públicas, ou seja, as pessoas envolvidas na sua formulação. Elas podem ser divididas em individuais ou coletivas, governamentais ou não governamentais.

Vamos lá, então! Bom estudo.

## 2 CLASSIFICAÇÃO

Para iniciar este tópico sobre a estruturação, cabe relatar a existência de alguns critérios utilizados para definir o tipo de atuação das políticas públicas. Para tanto, Teixeira (2002) destaca as seguintes políticas públicas:

- 1 - quanto à **natureza** ou grau de intervenção (estruturais, conjunturais ou emergenciais);
- 2 - quanto à **abrangência** dos possíveis benefícios (universais, segmentais, fragmentadas);
- 3 - quanto aos **impactos** que podem causar aos beneficiários (distributivas, redistributivas, regulatórias).

Assim, para aprofundar nossos conhecimentos nestes critérios de atuação das políticas públicas, cada tipo será abordado nos subtópicos seguintes.

## 2.1 QUANTO À NATUREZA

As políticas públicas, quanto à sua natureza, são divididas em estruturais e conjunturais ou emergenciais.

As políticas estruturais procuram intervir nas relações estruturais do Estado, como renda, emprego, produtividade etc. Como exemplo pode-se citar a definição do salário mínimo e a geração de empregos como políticas estruturais (TEIXEIRA, 2002).

Já as políticas conjunturais ou emergenciais têm o propósito de atenuar uma situação temporária. Um exemplo é o Programa Fome Zero, do Governo Federal. Até o momento ele possui um caráter assistencialista, dá apoio, sem atacar de vez as suas causas. (TEIXEIRA, 2002).

## 2.2 QUANTO À ABRANGÊNCIA

As políticas públicas, quanto à sua abrangência, estão divididas em três partes: universais, segmentais ou fragmentadas.

As políticas universais são voltadas a todos os cidadãos, sendo o Sistema Único de Saúde (SUS) um exemplo. Registre-se ainda, segundo Teixeira (2002), que as políticas segmentais, por sua vez, caracterizam-se de acordo com um fator determinado (idade, condição física, gênero), como no caso do Ensino Fundamental, por exemplo, obrigatório para todos em idade escolar. Já as políticas fragmentadas são direcionadas a grupos sociais dentro de cada área, como o Programa Bolsa-Família, que é voltado à população mais carente.

## 2.3 QUANTO AOS IMPACTOS

As políticas públicas podem ainda ser classificadas quanto aos impactos causados. Estas são divididas em distributivas, redistributivas ou regulatórias.

Como última classificação, Teixeira (2002) afirma que as políticas distributivas procuram distribuir benefícios individuais e tendem a ser instrumentalizadas pelo clientelismo. Um exemplo é a captação e a distribuição dos recursos adquiridos através do Programa “Criança Esperança”.

O autor afirma ainda que as políticas redistributivas redistribuem recursos entre os grupos sociais, assim retiram recursos de quem tem mais para beneficiar outros que têm menos, o que provoca conflitos; a reforma agrária é um exemplo. As políticas regulatórias, por sua vez, definem regras e métodos que regulem o comportamento dos atores para acolher interesses gerais da sociedade, podendo-se citar neste caso a reforma tributária (TEIXEIRA, 2002).

## 3 TIPOS DE POLÍTICA PÚBLICA

Podemos encontrar vários conceitos e classificações das políticas públicas, dos mais diversos autores. David Easton (1953 apud SECCHI, 2010) e seus seguidores, no entanto, compreendiam as políticas públicas como um produto decorrente do processo político que transformava as demandas e apoios (chamados de *inputs*) em decisões e ações (os *outputs*).

Igualmente, cabe apresentar os ensinamentos de Theodore J. Lowi (1972 apud SECCHI, 2010), o qual afirma que, dependendo do tipo de política pública vigente, a estruturação dos conflitos, das coalizões e o equilíbrio do poder sofrem alterações. A partir disso, passou-se a verificar o tipo de política que se está analisando. E esse papel cabe ao analista de política pública, que deve entender os detalhes e as características de uma política pública.

Para auxiliar o trabalho do analista de política pública, foram definidas algumas tipologias que contribuem para entender a essência de cada conteúdo. Além disso, as tipologias ajudam a classificar os conteúdos, atores, instituições e estilos envolvidos no processo.

A utilização de tipologias auxilia o analista a organizar suas informações e a ter clareza sobre os dados que estão sendo pesquisados. Secchi (2010, p. 24) complementa que, “[...] no campo das políticas públicas, o uso de tipologias tem sido útil para comparações intersetoriais, comparações entre níveis de governo e comparações internacionais de fenômenos político-administrativos”.

Secchi (2010) preconiza as seguintes tipologias de políticas públicas, as quais serão descritas no decorrer deste tópico.

- Tipologia de Lowi
- Tipologia de Wilson
- Tipologia de Gormley
- Tipologia de Gustafsson
- Tipologia de Bozeman e Pandey

### 3.1 TIPOLOGIA DE LOWI

A tipologia de Lowi (1964, p. 689 apud SECCHI, 2010, p. 17) está baseada no critério de “impacto esperado na sociedade”. Assim, conforme Secchi (2010), há quatro tipos de políticas públicas:

- Políticas regulatórias: formam padrões de comportamento, serviço ou produto para atores públicos e privados. A capacidade de aprovação ou não deste tipo de política está relacionada à relação de forças dos atores e interesses da sociedade. Como exemplo podem-se citar as leis e códigos de ética relativos ao aborto e à proibição de fumo.
- Políticas distributivas: geram benefícios voltados a alguns grupos de atores e custos longos para os contribuintes. Geralmente ocorrem em arenas onde há predominância da barganha, o famoso troca-troca de favores. Como exemplos, temos os subsídios e os incentivos.
- Políticas redistributivas: conferem benefícios a determinadas categorias de atores e provocam custos altos para outras categorias de atores. Predomina neste caso o elitismo, no qual se formam duas elites, uma delas demanda que a política se concretize e a outra luta para que a política não aconteça. O programa de reforma agrária é um exemplo.
- Políticas constitutivas: definem as competências, jurisdições, regras da disputa política e da elaboração de políticas. Geram conflitos entre os entes e os atores diretamente interessados. Como exemplo podem-se citar as regras previstas para a participação da sociedade civil em decisões.

## 3.2 TIPOLOGIA DE WILSON

A tipologia de Wilson se baseia na ideia da distribuição dos custos e benefícios da política pública presentes na sociedade. Vejamos cada uma das políticas de Wilson (apud SECCHI, 2010):

- Política clientelista: as políticas que se enquadram no estilo clientelista podem ser definidas como aquelas em que os benefícios estão concentrados em determinados grupos e os custos são altos e distribuídos na sociedade.
- Política de grupos de interesses: refere-se àquelas em que os benefícios e custos estão voltados para certas categorias.
- Política empreendedora: envolve benefícios coletivos, e os custos são direcionados para algumas categorias: tem como barreira a organização de interesses coletivos diferentes dos interesses concentrados. Isso acontece, por exemplo, nas reformas administrativas que envolvem a extinção de determinados cargos públicos.
- Política majoritária: é assim definida quando os custos e benefícios são difundidos pela coletividade. Exemplo são as políticas públicas na área de educação e de segurança.

### 3.3 TIPOLOGIA DE GORMLEY

A tipologia de Gormley se diferencia pelo nível de saliência, entendida como a capacidade de influir e chamar a atenção do público, e pelo nível de complexidade, assim expressa pela necessidade de conhecimento específico para a sua formulação e implementação.

Gormley (1986, p. 598 apud SECCHI, 2010, p. 20) afirma que “[...] um assunto é saliente quando ‘afeta um grande número de pessoas de modo significativo’ e é complexo quando ‘levanta questões fatuais que não podem ser respondidas por generalistas ou amadores’”.

Vamos conceituar agora as políticas apontadas por Gormley (apud SECCHI, 2010):

- Política de audiência: fazem parte da política de audiência as políticas de simples elaboração, isso do ponto de vista estrutural, mas que pretendem atrair grande atenção da população, como, por exemplo, as políticas de cotas raciais.
- Política de baixo calão: no grupo de política de baixo calão se encontram as rotinas administrativas para os agentes públicos, por exemplo. Assim se chamam devido à simplicidade ao elaborá-las e porque não atraem grande atenção.
- Política de sala de reuniões: pode ser exemplificada citando-se as regras do setor bancário. Caracteriza-se pela baixa capacidade de chamar a atenção da coletividade e pelo conhecimento técnico, essencial para formatar os desenhos desta política pública.
- Políticas de sala operatória: são tecnicamente densas e costumam ter apelo popular. Exemplo são os licenciamentos de medicamentos.

Ao mencionar a política de Gormley, Secchi (2010) aponta que o autor acredita que se um analista tem capacidade para categorizar uma política, este também será capaz de prever o comportamento de políticos, burocratas, cidadãos, meios de comunicação, além dos mecanismos de decisão e patologias do processo.

### 3.4 TIPOLOGIA DE GUSTAFSSON

O conhecimento e a intenção do *policy maker* são as principais características da tipologia de Gustafsson



Os *policy makers* são considerados os decisores públicos, ou seja, os elaboradores das políticas públicas. FONTE: Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em: 31 mar. 2015.

Vamos especificar agora as políticas de Gustafsson (apud SECCHI, 2010):

- Política real: diz respeito à incorporação da intenção de solucionar um problema público com o conhecimento para solucioná-lo. Tendem a ser as políticas públicas ideais. Os *policy makers*, na maioria das vezes, pedem que suas políticas façam parte dessa categoria.
- Política simbólica: os *policy makers* chegam a ter condições de elaborar as políticas, no entanto não demonstram muito interesse em colocá-las em prática. A política simbólica deve aumentar a legitimidade das ações do governo, porém os que as criaram acreditam que a participação será difícil. A criação de um conselho de participação comunitária é um exemplo.
- Pseudopolíticas: os *policy makers* até querem que suas políticas funcionem, porém não têm conhecimento para montá-las da maneira correta. Cita-se, como exemplo, quando uma prefeitura cria um novo sistema viário com base em conhecimento não técnico ou inadequado.
- Política sem sentido: projetada sem conhecimento específico e que é vazia de intenções. Um exemplo é o planejamento de um governo voltado à proteção ambiental que pode virar uma política sem sentido, quando se tem a intenção de apenas manter um *status* e há falta de competência técnica.

### 3.5 TIPOLOGIA DE BOZEMAN E PANDEY

A tipologia de Bozeman e Pandey se baseia na distinção entre os conteúdos técnico e político. As políticas públicas baseadas no conteúdo político apresentam conflitos importantes no estabelecimento e ordenamento de objetivos, e os ganhadores e vencedores dessa política são identificáveis antes da sua implementação. Já nas políticas públicas baseadas no conteúdo técnico há pouco conflito com relação aos objetivos, entretanto podem aparecer conflitos relacionados a seu método (SECCHI, 2010).

A tipologia de Bozeman e Pandey tem algumas restrições, pois os conteúdos político e técnico podem se misturar ao longo do processo. Porém eles defendem, como mostra Secchi (2010), que em algumas políticas predominam os aspectos

técnicos, como as políticas de informação, e em outras predominam os aspectos políticos, como pode ocorrer nas políticas redistributivas ou nas de grupos de interesse.

### 3.6 CRIAÇÃO DE NOVAS TIPOLOGIAS

O analista de políticas públicas pode efetuar sua análise usando uma das tipologias já existentes ou pode também construir suas próprias tipologias, através do desenvolvimento indutivo. Segundo Secchi (2010, p. 24), isto “[...] se baseia na capacidade do pesquisador em estabelecer um critério diferente para a verificação de uma variável ou estabelecer novas categorias analíticas para a classificação dos fenômenos”.

Assim, o analista pode criar novas tipologias até que suas variáveis tenham poucas categorias analíticas e que estas variações sejam quase que exclusivas, não havendo outra categoria totalmente igual à que foi criada pelo analista. Portanto, adapta-se uma tipologia conforme os objetivos de análise.

### 4 ATORES EM POLÍTICAS PÚBLICAS

O termo “ator” utilizado nas políticas públicas é originário das artes cênicas porque apresenta a questão de interpretação de papéis. Assim, todos que participam e/ou influenciam o ciclo das políticas públicas, seja um indivíduo, grupo ou organização, desempenham algum papel neste processo (SECCHI, 2010).

São considerados atores, denominados sociais, todos aqueles que se envolvem direta ou indiretamente nos processos relacionados às diversas etapas das políticas públicas. Via de regra, fazem parte deste processo os atores que têm alguma coisa em jogo na política, que podem ganhar ou não com ela e cujos interesses são afetados conforme as decisões tomadas.

Mas, como identificar os atores que têm alguma relevância na formulação de uma política pública? Secchi diz que os atores têm:

[...] capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da política pública. São os atores que conseguem sensibilizar a opinião pública sobre problemas de relevância coletiva. São os atores que têm influência na decisão do que entra ou não na agenda. São eles que estudam e elaboram propostas, tomam decisões e fazem que intenções sejam convertidas em ações. (2010, p. 77).

Estes atores sociais, que tanto podem ser encontrados no setor público quanto no privado, são em sua maioria:

- da administração pública;
- políticos;
- empresários;
- pesquisadores;
- organizações não governamentais;
- sindicatos e associações de classe;
- grupos de pressão;
- grupos religiosos;
- sociedade;
- agentes internacionais (ONU, Banco Mundial); e
- mídia.

Nesse contexto, ao analisar uma política pública, é preciso primeiramente identificar os atores envolvidos no processo. Com isso será possível traçar os interesses e verificar de que forma os agentes podem influenciar as tomadas de decisão para implementar a política na agenda governamental. Mesmo após a decisão de qual política implementar, os atores continuam a influenciar os rumos que as políticas tomarão.



A agenda governamental consiste na lista de demandas da sociedade que, através da influência dos atores políticos, entram na pauta do governo. Em virtude da sua mobilização, pode-se obter o compromisso no atendimento de determinadas necessidades.

Há ainda, nesse espaço, as arenas decisórias, ambientes de discussão e decisão reconhecidos pelos cidadãos como legítimos e que têm a capacidade para decidir sobre questões relacionadas à política e às políticas públicas. Consideram-se arena decisória as instituições do Poder Legislativo, Poder Executivo, Poder Judiciário, órgãos de controle social (conselhos), Ministério Público e associações de cientistas e profissionais especializados.

Fazer escolhas para a alocação de recursos é uma das principais atividades governamentais. Mas nem sempre os recursos disponíveis são compatíveis com as demandas sociais. Por isso, é necessário priorizar o que será feito. Entretanto, nem sempre as prioridades coincidem com os desejos da sociedade. A participação da sociedade civil organizada torna-se fundamental neste processo, fazendo valer seus direitos e reivindicando políticas públicas que atendam às suas necessidades.

Acerca dos atores envolvidos na gestão das políticas públicas existem classificações destes, quais sejam: atores individuais, coletivos, governamentais e não governamentais, os quais serão abordados nos próximos subitens.

## 4.1 ATORES INDIVIDUAIS E COLETIVOS

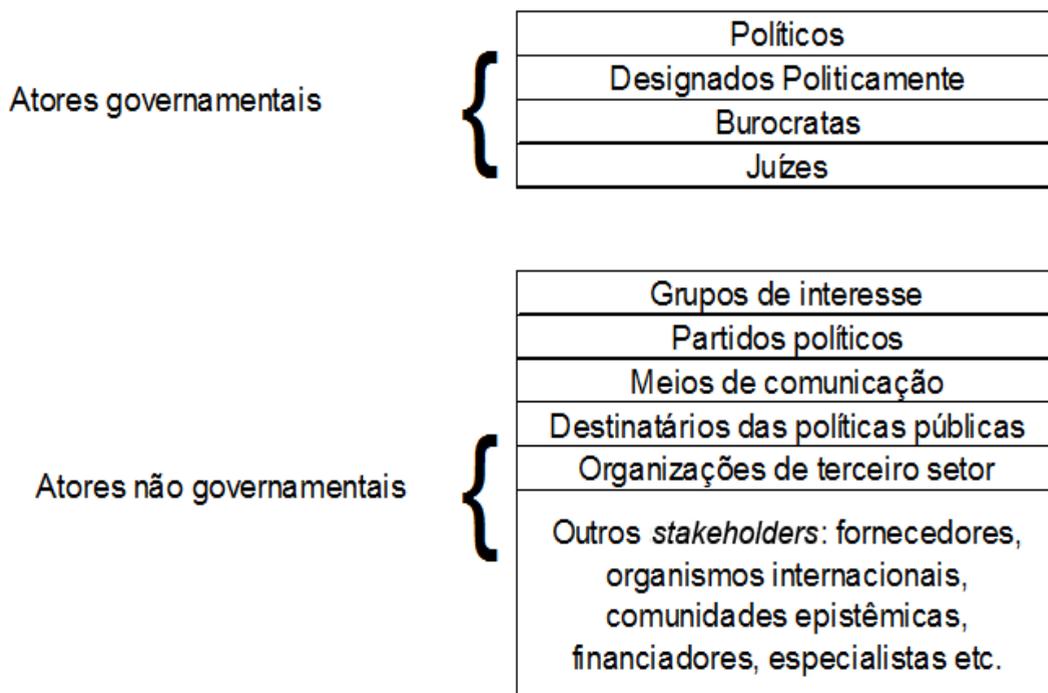
Os atores se enquadram em algumas categorias conforme as suas características principais. Assim, a primeira forma de dividi-los é a seguinte:

- ator individual: pessoa que age intencionalmente em uma arena política. Como exemplo podem-se citar os políticos, juízes, burocratas, formadores de opinião, entre outros;
- ator coletivo: ao invés de pessoas, são grupos e organizações que agem intencionalmente em uma arena política. Considera-se coletivo um grupo de pessoas ou uma instituição que se articula em prol de uma causa, que tem a mesma opinião. Os partidos políticos, organizações, sociedade civil, movimentos sociais e grupos de interesse são alguns exemplos.

## 4.2 ATORES GOVERNAMENTAIS E NÃO GOVERNAMENTAIS

Acerca dos atores nas políticas públicas, Secchi (2010) os categoriza conforme a figura a seguir:

FIGURA 1 – TIPOS DE ATORES



FONTE: Secchi (2010)

É importante destacar que cada arena decisória apresenta uma relação de atores bem característica, sendo alguns com maior destaque e outros nem tanto. Para que um ator faça parte de uma arena e outro não, alguns fatores contribuem para que isso aconteça, como em relação a quais são os resultados da política sobre o que eles fazem, a presença do ator onde está sendo aplicada a política ou a participação dos atores no processo de formulação.

Os atores políticos formais ou políticos de carreira, como queiramos definir, têm algumas peculiaridades que os diferem dos demais atores. São elas:

- representam os interesses da coletividade;
- contam com autoridade institucionalizada para tomar as decisões;
- atuam como porta-vozes da sociedade.

Secchi (2010, p. 80) define os políticos como “[...] atores fundamentais no processo de políticas públicas. Quando estão investidos de cargo no Executivo ou no Legislativo, possuem legitimidade para propor e fazer acontecer políticas públicas de grande impacto social”. Assim, seu principal papel é identificar os problemas públicos para saber quais políticas públicas são mais apropriadas para a sociedade.

Ao participar do processo de formulação das políticas públicas, os políticos podem representar seus interesses, os interesses dos partidos políticos, dos grupos

de pressão, de áreas geográficas ou interesses da coletividade mesmo. De uma forma indireta, os políticos podem se beneficiar ou se prejudicar conforme sua atuação nas políticas. Para tornar o processo mais positivo, não são raras as vezes em que os políticos “[...] apresentam soluções quando existem problemas em voga na mídia e na opinião pública”. (SECCHI, 2010, p. 81, grifos do autor). Isso tende a evitar prejuízos e produzir ganhos de imagem.

Existem os agentes públicos designados politicamente. Esses ficam situados entre os políticos eleitos e os concursados, em uma faixa de cargos públicos assumida por pessoas indicadas politicamente que exercem funções de chefia, direção ou assessoramento.

Para Secchi (2010), há basicamente dois tipos de designados politicamente: aqueles que têm função de confiança e os que possuem cargo comissionado:

- função de confiança: cargos delegados aos servidores públicos efetivos que, com base em critérios de confiança, passam a ser designados politicamente para cargos de chefia, direção e assessoramento;
- cargo comissionado: podem ser designadas pessoas efetivas ou fora da administração. Entretanto, há um número mínimo de cargos comissionados que devem ser ocupados por servidores efetivos.

É atribuída a denominação de burocratas aos funcionários públicos que compõem a base do esquema anteriormente apresentado. Aos burocratas, compostos pelo corpo de funcionários públicos, atribui-se como principal função “[...] manter a administração pública ativa, não obstante os ciclos eleitorais”. (SECCHI, 2010, p. 83).

Segundo o modelo de Max Weber, citado por Secchi (2010), o modelo burocrático precisa ser preenchido por pessoas qualificadas tecnicamente, que tenham atuação política neutra e que ajam pensando no coletivo. Pregam dessa maneira os ideais de legalidade e impessoalidade. Há ainda outro modelo, o gerencial, conforme cita Secchi (2010) em seu livro anterior, de 2009. Este fixa conceitos de eficácia ao usuário do serviço público. Os burocratas são detentores do conhecimento técnico sobre o serviço que realizam.

Como estratégias, estes se utilizam da organização do trabalho e da modificação de objetivos de acordo com a disponibilidade, além de leis para que as políticas sejam mais coerentes para atender as necessidades dos usuários.

Outra categoria de atores sociais são os juízes. Eles são servidores públicos que têm o direito de interpretar a justa ou injusta aplicação de uma lei.

Regonini (2001 apud SECCHI, 2010) destaca que as políticas públicas mais decididas pelos juízes são:

- políticas regulatórias que se referem à liberdade das pessoas e das empresas;
- políticas sociais que tratam da diminuição das desigualdades;
- políticas públicas que se referem às liberdades civis ou políticas, como, por exemplo, a liberdade de expressão.

Devido à sua atuação, os juízes são alvos de interesse dos grupos envolvidos diretamente na formulação e execução das políticas públicas, quando emitem uma decisão judicial na elaboração destas políticas ou, ainda, quando fazem uma súmula tornando pública a interpretação de certa norma.



Súmula é um resumo de uma ou várias decisões das altas cortes, considerada uma ementa de decisão judicial. FONTE: Disponível em: <<http://www.dicionarioinformal.com.br/s%C3%BAmula/>>. Acesso em: 30 mar. 2015.

Outra categoria de atores sociais são os grupos de interesse. Os grupos de interesse podem ser definidos, como apontam Cotta, Della Porta e Morlino (2001, p. 151 apud SECCHI, 2010), como “[...] um grupo de pessoas organizadas voluntariamente que utiliza recursos para influenciar decisões e políticas públicas”. São constituídos, principalmente, por sindicatos, colegiados, associações comerciais, movimentos como os feministas e ambientalistas, por exemplo.

Na visão de Secchi (2010), esses grupos de interesse, também chamados grupos de pressão, costumam exercer influência sobre:

- reconhecimento ou encobrimento de problemas públicos;
- prospecção de soluções;
- tomada de decisões;
- implementação das políticas;
- avaliação das políticas.

Para terem voz e vez, os grupos de interesse se utilizam de vários meios, usando campanhas publicitárias, financiando campanhas eleitorais, fazendo *lobby*, ou simplesmente por sua mera existência já exercem pressão na sociedade.

Outra categoria de atores sociais são os partidos políticos. Eles se constituem como organizações compostas formalmente sobre um projeto político e que tendem a influenciar ou ser ator principal na decisão pública e administrativa. São, portanto, a ligação entre os interesses da sociedade e o governo.

Para o funcionamento de suas atividades, os partidos precisam de recursos financeiros, advindos dos grupos de interesse, organizações, participantes do partido e do governo.

Outra categoria de atores sociais são os meios de comunicação – mídia. Esta é uma importante categoria, pois, tendo como papel difundir as informações, exerce influência sobre o que é decidido ou não. Ao emitir informações e opiniões, ajuda a formular o pensamento das pessoas, que fazem parte das políticas públicas. Além disso, exerce papel de controle sobre a administração e a esfera política. Os atores que fazem parte desse grupo são os formadores de opinião, articulistas e editores.

Segundo Secchi (2010, p. 90), “[...] os jornais, os canais de televisão e as estações de rádio desempenham papéis determinantes nas fases de construção da agenda e de avaliação das políticas públicas”.

A mídia contribui, e muito, para a formação da opinião pública. Problemas públicos esquecidos, sem notoriedade ou grande exposição, passam a ter relevância no momento em que são expostos pela mídia. Por ter tamanha influência, partidos políticos, agentes políticos e o próprio governo pautam suas agendas e ações de acordo com a mídia. Na prática, os meios de comunicação costumam divulgar o sucesso, fracasso ou andamento das políticas públicas, exercendo de um modo peculiar o papel de avaliação destas políticas.

Outra categoria de atores sociais são os *policy takers*. Também conhecidos como destinatários das políticas públicas, são formados por indivíduos, grupos e organizações para os quais a política foi desenvolvida.

Secchi (2010) menciona que geralmente estes atores mais recebem influência do que a provocam na formação da política pública. Entretanto, esta realidade vem mudando com o aumento de atores na internet, onde emitem suas opiniões como, articuladores de interesse coletivo, formadores de opinião, por exemplo, que ajudam a criar uma opinião pública sobre o tema em questão.

Além disso, em alguns casos, os *policy takers* têm o papel de tomador de decisões. Exemplos são os políticos nas políticas constitutivas, nas políticas de gestão pública e quando as pessoas ou grupos são convidados a participar através do orçamento participativo, por exemplo.

Outra categoria de atores sociais são as organizações do terceiro setor. Secchi (2010, p. 93) as define assim: “As organizações do terceiro setor são organizações privadas sem fins lucrativos que lutam por algum interesse coletivo”. Tendem a atuar em áreas sociais e sua característica principal é que estas organizações moldam suas ações em vista de um interesse essencialmente coletivo.

Fazem parte desse grupo as organizações não governamentais, as fundações privadas e as entidades filantrópicas. Elas participam tanto da tomada de decisão como da implementação e avaliação das políticas públicas. As ferramentas mais usadas são os planejamentos governamentais participativos e os conselhos gestores setoriais. Secchi (2010) diz que ao implementar as políticas, as organizações transformam os recursos públicos e privados em serviços e projetos de caráter social.

## RESUMO DO TÓPICO 2

**Caro acadêmico, neste tópico observamos como a política pública é classificada e quem são os agentes envolvidos em seu processo de formulação. Assim, foram abordados os seguintes itens:**

- As políticas públicas podem ser classificadas quanto à natureza ou grau de intervenção, quanto à abrangência dos possíveis benefícios ou ainda quanto aos impactos que podem causar aos beneficiários.
- As políticas públicas quanto à natureza são divididas em estruturais, quando procuram intervir nas relações estruturais como renda, emprego e produtividade, e conjunturais ou emergenciais quando têm o propósito de atenuar uma situação temporária.
- Quanto à sua abrangência, estão divididas em: universais (voltadas a todos os cidadãos), segmentais (caracterizam-se por um fator determinado, como a idade) ou fragmentadas (direcionadas a grupos sociais dentro de cada área).
- Quanto aos impactos causados, estão divididas em distributivas (procuram distribuir benefícios individuais), redistributivas (redistribuem recursos entre os grupos sociais) ou regulatórias (definem regras e procedimentos).
- As políticas públicas são classificadas ainda conforme suas tipologias.
- A tipologia de Lowi está baseada no critério de impacto esperado na sociedade.
- A tipologia de Wilson se baseia na ideia da distribuição dos custos e benefícios da política pública presente na sociedade.
- A tipologia de Gormley se diferencia pelo nível de saliência, entendida como a capacidade de influir e chamar a atenção do público, e o nível de complexidade, expressa pela necessidade de conhecimento específico para a sua formulação e implementação.
- O conhecimento e a intenção dos *policy makers* (decisores das políticas públicas) são as principais características da tipologia de Gustafsson.
- A tipologia de Bozeman e Pandey se baseia na distinção entre conteúdo técnico e conteúdo político.
- O analista de políticas públicas pode ainda efetuar sua análise usando uma das tipologias já existentes ou construir suas próprias tipologias.

- Atores sociais são todos os que se envolvem direta ou indiretamente nos processos relacionados às diversas etapas das políticas públicas.
- Os atores podem ser individuais (pessoas que agem intencionalmente em uma arena decisória) ou coletivos (ao invés de pessoas, grupos e organizações agem intencionalmente em uma arena política).
- Há ainda os atores governamentais (políticos, designados politicamente, burocratas e juizes) e os atores não governamentais (grupos de interesse, partidos políticos, meios de comunicação, destinatários das políticas públicas, organizações do terceiro setor e outros *stakeholders*, como fornecedores, especialistas etc.).



Agora que aprendemos sobre a estruturação das políticas públicas, exercite seu conhecimento respondendo às perguntas a seguir:

1 Quanto ao grau de abrangência, as políticas públicas podem ser classificadas em:

- a) ( ) Universais, segmentais e estruturais.
- b) ( ) Universais, segmentais e fragmentadas.
- c) ( ) Fragmentadas, estruturais e distributivas.
- d) ( ) Regulatórias, segmentais e conjunturais.
- e) ( ) Fragmentadas, regulatórias e conjunturais.

2 Entre os vários tipos de políticas públicas apresentadas, conforme a conceituação de diversos autores, escolha uma delas e explique com suas palavras o seu significado, dando um exemplo desse tipo de política.

3 Explique o que são atores em políticas públicas.

4 Os atores podem ser governamentais ou não governamentais. Escreva nos parênteses o tipo em que cada ator se encaixa: 1 para ator governamental e 2 para ator não governamental.

- ( ) Políticos
- ( ) Grupos de interesse
- ( ) Designados politicamente
- ( ) Partido político
- ( ) Meios de comunicação
- ( ) Burocratas
- ( ) Destinatários das políticas públicas
- ( ) Organizações do terceiro setor
- ( ) Outros *stakeholders* (fornecedores, especialistas etc.)





## PLANEJAMENTO E CICLO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

### 1 INTRODUÇÃO

Neste tópico serão apresentados de início os tipos de Planejamentos necessários para as ações futuras, de forma estratégica, tática e operacional. Por fim, entenderemos a importância de se traçar o Plano, Programa e Projeto a serem seguidos para a execução das políticas públicas.

Bons estudos!

### 2 PLANEJAMENTO

O planejamento é o instrumento fundamental para a correta aplicação dos recursos na administração pública. Neste sentido, ele é pressuposto para o desenvolvimento de políticas públicas adequadas à realidade da sociedade. Segundo Saldanha (2006), o planejamento tende a figurar como a primeira função administrativa, pois esta serve de base para as demais. É ele que aponta o que deve ser feito, quais objetivos precisam ser atingidos, quais controles serão adotados e qual o tipo de gerenciamento que irá ajudar a alcançar os resultados almejados.

O planejamento é a ação de estabelecer antecipadamente os rumos de um empreendimento ou organização, pois os objetivos, metas e ações a serem realizados devem ser definidos, além de prever as atividades e os recursos para atingi-los.

De acordo com Oliveira, o planejamento pode ser entendido como:

O desenvolvimento de processos, técnicas e atitudes administrativas proporciona uma situação viável de avaliar as implicações futuras de decisões presentes em função dos objetivos empresariais que facilitarão a tomada de decisão no futuro, de modo mais rápido, coerente, eficiente e eficaz (2005, p. 36).

Para Paiva, o planejamento “[...] é a formulação de um conjunto de decisões, devidamente integrado, que expressa os propósitos de uma empresa, de uma instituição e condiciona os meios para alcançá-los” (1999, p. 19).

Não faltam, portanto, conceitos e diretrizes para a consecução de um bom planejamento. Os gestores públicos e todo o corpo técnico das instituições públicas devem estar preparados para corresponder às demandas sempre crescentes de nossa sociedade, como explica Carvalho:

[...] a falta de recursos humanos preparados para decisões de médio e longo prazos, a instabilidade política gerada pelas acirradas contradições de interesses, a visão imediatista dos governantes, a escassa visão política dos técnicos de planejamento e o burocratismo dos sistemas administrativos, somados à rigidez das formulações teóricas para implantação do processo de planejamento, contribuíram para o insucesso das gestões públicas baseadas em planos de ação (1978 apud SALDANHA, 2006, p. 23).

O descaso com os recursos públicos e a falta de planejamento para a aplicação deles têm sido mais a regra do que a exceção. Agravando este quadro, as novas necessidades da população e a escassez de recursos pedem cada vez mais critérios relevantes no processo de tomada de decisões do governo. Assim, “[...] o propósito do planejamento governamental é definir objetivos para o futuro e os meios para alcançá-los”. (SALDANHA, 2006, p. 23).

No quadro a seguir apresentamos o planejamento e em contraponto a improvisação. Ressaltamos que não é incomum confundir os dois métodos, visto que o planejamento realizado sem uma base sólida, com princípios adequados, acabará por se tornar um planejamento falho, superficial e imediatista, com resultados muito próximos aos da improvisação.

QUADRO 1 – PLANEJAMENTO X IMPROVISAÇÃO

| <p style="text-align: center;"><b>Planejamento</b></p> <p>Pensar, antever cursos de ação; partir do diagnóstico da realidade -&gt; proposição antecipada de ações para superar problemas identificados; estrutura.</p> | <p style="text-align: center;"><b>Improvisação</b></p> <p>Imediatismo, pragmatismo: operação apagar incêndio; atuação diante da consumação dos fatos. Por exemplo: criança sem escola -&gt; construção de escola.</p> |
|--|---|
|--|---|

FONTE: Freitas (1980 apud SALDANHA, 2006)

Da mesma forma, também não será útil o planejamento que paulatinamente vai sendo relevado, esquecido, substituído pelo cotidiano burocrático da gestão pública e pelo imediatismo do improvisado através de ações populistas de gestores que desconhecem as necessidades prioritárias daquela sociedade ou que fingem esquecê-la. Segundo Paiva, “[...] a ausência de planejamento implica, principalmente,

a falta de clareza sobre os propósitos principais, rotina sem objetividade, perda de rumo, afobamento e urgência implacável da prática, incapacitando profissionais para o estudo e a meditação” (1999, p. 20).

Consideramos relevante ressaltar que:

O planejamento não é um processo complicador; o planejamento é um processo simplificador, racional, lógico. O planejamento não nos subordina à tecnologia e aos processos, pelo contrário, nos conduz ao melhor aproveitamento do tempo, do espaço, dos recursos e nos leva a exercer toda nossa inteligência a serviço de nosso bem-estar, de nossa tranquilidade, de nossa segurança. (PAIVA, 1999, p. 22).

Neste sentido, elencamos a seguir, sob a ótica de alguns autores, alguns princípios e requisitos para a materialização de um planejamento adequado às necessidades e prioridades de uma gestão justa dos recursos públicos.

O planejamento governamental precisa então atender alguns princípios, como:

- fazer parte da administração pública e estar presente em todos os níveis e setores da sociedade;
- deve fixar prazos determinados adaptados à realização dos objetivos pretendidos;
- ser flexível para atender aos imprevistos, garantindo a continuidade e a sobrevivência da ação desejada;
- o processo de planejamento deve estar montado para que as pessoas que possuem informações sobre o assunto colaborem com as decisões envolvidas nos planos;
- as decisões referentes às ações programadas precisam ser tomadas por quem vai agir efetivamente.

Para Oliveira (2005), as instituições governamentais e não governamentais e seus gestores precisam levar em consideração quatro princípios gerais:

- a) Contribuição aos objetivos: visar aos objetivos máximos da empresa, hierarquizar os objetivos estabelecidos, alcançá-los e buscar a interligação entre eles.
- b) Procedência do planejamento: organização, direção e controle, separar e sequenciar as funções administrativas.

- c) Penetração e abrangência: poderá provocar modificações nas características ou atividades da empresa. Como exemplo pode-se citar:
- nas pessoas há necessidades de treinamento, substituições, transferências, funções, avaliações;
  - na tecnologia pode ocorrer evolução dos conhecimentos;
  - nos sistemas podem ocorrer alterações em responsabilidades, níveis de autoridade, procedimentos, instruções etc.
- d) Eficiência, eficácia e efetividade: maximizar resultados e minimizar deficiências.



Existem algumas diferenças básicas entre eficiência, eficácia e efetividade. Segundo Chiavenato e Sapiro (2003), enquanto na eficiência é preciso fazer as coisas da maneira adequada, na eficácia se fazem as coisas certas e na efetividade mantém-se sustentável no ambiente.

Segundo Pieritz (2010), o planejamento envolve cinco etapas, que são:

- 1- **Identificação do problema ou oportunidade:** a organização identifica, pesquisa e analisa o problema ou a oportunidade a ser trabalhado(a).
- 2- **Determinação dos objetivos:** os gestores e seu grupo de trabalho, após identificar o problema ou a oportunidade, definem os objetivos a serem trabalhados, estabelecendo metas e soluções relacionadas a cada situação.
- 3- **Tomada de decisão coletiva:** desenvolvimento, por intermédio do processo de decisão coletiva, das estratégias para enfrentar cada questão, além de como cada uma deve ser aplicada, quem vai resolver, quando, como e onde.
- 4- **Execução:** o plano, programa ou ação são colocados em prática.
- 5- **Avaliação e monitoramento:** as estratégias adotadas pela organização devem ser constantemente monitoradas e avaliadas se estão surtindo o efeito desejado.

Igualmente, também existem ainda alguns princípios específicos do planejamento que devemos levar em consideração, conforme Pieritz (2010). São eles:

- **Planejamento participativo:** participação de todos os envolvidos direta ou indiretamente. Então, é preciso envolver o maior número de profissionais quando fazemos um planejamento de ações de um plano, programa ou projeto.
- **Planejamento coordenado:** os gestores e seu grupo de trabalho na organização devem compreender que é preciso ter uma ordem de prioridades. As ações devem estar sincronizadas.
- **Planejamento permanente:** o planejamento deve ser constante na organização. As ações devem ser pensadas constantemente, porque a empresa precisa estar “antenada” com o mercado.

## 2.1 TIPOS DE PLANEJAMENTO

De acordo com Oliveira (1998 apud MERIGO; ANDRADE, 2012b), o planejamento é dividido em três níveis: estratégico, tático e operacional. Eles estão relacionados aos tipos de decisão, conforme a pirâmide organizacional.

### 2.1.1 Planejamento estratégico

De acordo com Merigo e Andrade, o planejamento estratégico “[...] é conceituado como um processo gerencial que possibilita estabelecer o rumo a ser seguido, com vistas a obter um nível de otimização” (2012b, p. 15). Tem como princípio fundamental o pensar com antecedência nos objetivos da empresa ou instituição e no que fazer para alcançar esses objetivos. Um planejamento estratégico executado com competência auxilia a:

- a) definir o foco;
- b) definir COMO e POR QUE chegar aos objetivos; e
- c) pensar de forma ampla sobre o negócio.

Quanto ao planejamento estratégico, são as decisões estratégicas tomadas pela organização que buscam solucionar seus problemas e potencializar as oportunidades em nível macro-organizacionais (global). São desenvolvidos objetivos e metas para que as organizações consigam atingir sua missão. Essas ações são constituídas para serem realizadas a longo prazo, principalmente com estratégias que compõem o ambiente interno e externo da organização. A alta administração, formada por seus dirigentes e gestores, é responsável por estas ações.

## 2.1.2 Planejamento tático

Quanto ao planejamento tático, são as decisões tomadas por cada setor para alcançar as metas e os objetivos globais da organização (setorial). As ações criadas por iniciativa de cada setor devem ser colocadas em prática em curto e médio prazo. Seus responsáveis são os gerentes setoriais. Segundo Merigo e Andrade, o planejamento tático “[...] tem por objetivo otimizar determinada área de resultado e não a empresa como um todo” (2012b, p. 15).

## 2.1.3 Planejamento operacional

Quanto ao planejamento operacional, neste caso o plano é colocado em ação em cada unidade organizacional (operacional). Vai desde a documentação básica até sua implementação, monitoramento e avaliação. Este planejamento é realizado em curto prazo e seu responsável é o corpo técnico organizacional. Segundo Merigo e Andrade, o planejamento operacional “[...] pode ser considerado como a formalização, principalmente através de documentos escritos, das metodologias de desenvolvimento e implantação estabelecidas” (2012b, p. 15).

# 3 PLANO, PROGRAMA E PROJETO

## 3.1 PLANO

Para Baffi (2002, p. 3), um plano é um: “[...] documento utilizado para o registro de decisões do tipo: o que se pensa fazer, como fazer, quando fazer, com que fazer. Para existir um plano, é necessária a discussão sobre fins e objetivos, culminando com a definição dos mesmos, pois somente desse modo é que se pode responder às questões indicadas acima.”

Um plano é a diretriz, o ponto de partida para um programa ou projeto. Indica as estratégias e diretrizes pretendidas e quem irá desempenhar cada função. Os elementos necessários para elaborar um bom plano, de acordo com Lozano (apud NOGUEIRA, 2012), são:

- a) a síntese dos fatos e necessidades que motivam o plano e a formulação de objetivos;
- b) a formulação da política de prioridades (explícita) e a razão da escolha;
- c) o quadro, ordenado por itens, das mudanças a operar, quanto à expansão de diferentes modalidades do sistema, à estrutura e ao conteúdo dos setores e dos níveis dos rendimentos previstos;

- d) o quadro cronológico das metas ou resultados a alcançar ao término do período ou em etapas;
- e) os tipos e a magnitude dos recursos humanos, físicos e instrumentais indispensáveis (cronograma dos momentos de disponibilidade);
- f) o volume e a composição das inversões e gastos para todo o período e para cada fase;
- g) a especificação das fontes e/ou modalidades de financiamento;
- h) a previsão de mudanças legais, institucionais e administrativas indispensáveis para a viabilidade do plano;
- i) a distribuição das responsabilidades de execução e de avaliação dos resultados.

Quanto ao tempo de execução, podemos classificar os planos em:

- a) plano de ação de curto prazo: as atividades propostas devem ser postas em prática no prazo de até um ano;
- b) plano de ação de médio prazo: as ações programadas devem ser postas em prática no prazo de um a três anos;
- c) plano de ação de longo prazo: as atividades propostas devem ser postas em prática no prazo de três anos ou mais.

Entretanto, a política é mais ampla que o plano e é definida como “[...] o processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos do governo, com a participação dos agentes públicos e privados”. (BUCCI, 2002, p. 259). A política pública vai além dos instrumentos normativos do plano ou do programa.

Nesse contexto, para que o plano seja aprovado, além de estar em consonância com objetivos bem definidos, ações coerentes e modo de avaliação que permitam verificar a viabilidade da ação, é preciso que seja politicamente viável, ou seja, ele deve ter apoio da sociedade sobre a qual vai atuar. Assim, deve ter apoio administrativo, o que envolve a alta administração e os níveis intermediário e executivo, estando relacionados às forças políticas e ao controle que elas têm, e para aqueles aos quais as ações são destinadas, no caso, a comunidade.

## 3.2 PROGRAMA

Segundo Baptista (1981), o programa é o aprofundamento do plano, onde são apresentados os objetivos específicos que deverão compor os objetivos gerais desse programa. É o documento que especifica a política e suas diretrizes fundamentais.

Merigo e Andrade atribuem a ação “programar” a “[...] um conjunto de procedimentos e técnicas por meio dos quais se estabelece de maneira sistemática uma série de atividades, previsões e disposições, para formular e elaborar planos, programas e projetos”. (MERIGO; ANDRADE, 2012b, p. 5).

Ao constituir um programa é preciso levar em consideração alguns aspectos, como: “[...] as ações concretas a realizar, as orientações para toda a ação (atitudes, comportamentos), as determinações gerais e as atividades permanentes”. (GANDIN, 1993, p. 36).

## 3.3 PROJETO

Campos, Abegão e Delamaro (2002, p. 17) dizem:

[...] um projeto distingue-se de outras formas de planejamento – como o planejamento estratégico de uma instituição ou uma simples programação de atividades rotineiras, por ser fechado, isto é, tem começo, meio e fim previsíveis e programados. Além disso, também são estabelecidos previamente o público-alvo do projeto, ou seus beneficiários, as atividades a desenvolver e os recursos necessários – tempo, dinheiro, equipamentos e pessoas.

O projeto sistematiza, ordena e funda os objetivos traçados anteriormente num plano ou programa para a execução de uma ação (BAPTISTA, 1981). Então temos o projeto “materializando” o que foi anteriormente estabelecido no plano e sistematizado nos programas. Neste mesmo sentido temos a abordagem de Merigo e Andrade esclarecendo que o PLANO “[...] delineia as decisões de caráter geral, as suas grandes linhas políticas, suas estratégias e suas diretrizes” (2012b, p. 17). Segundo as mesmas autoras, o PROGRAMA “[...] é, basicamente, um aprofundamento do plano: os objetivos setoriais do plano irão constituir os objetivos gerais do programa. É o documento que detalha por setor a política, diretrizes, metas e medidas instrumentais. É a setorização do plano”. (MERIGO; ANDRADE, 2012b, p. 17). E completando a tríade, elas afirmam que o PROJETO

[...] é o documento que sistematiza e estabelece o traçado prévio da operação de uma unidade de ação. É, portanto, a unidade elementar do processo sistemático da racionalização de decisões. A elaboração de projetos, em geral, acompanha um roteiro predeterminado, o qual, via de regra, é definido de acordo com as necessidades e exigências próprias do órgão de execução e/ou financiador. (MERIGO; ANDRADE, 2012b, p. 18).

**DICA DE LEITURA!**

Hely Lopes Meirelles, DIREITO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO, da Malheiros Editores, em seus Capítulos II e VI, onde o autor possui sua forma própria de expressar sobre o conteúdo que abordamos nesse Caderno de Estudos.

## LEITURA COMPLEMENTAR

### DESAFIOS DO PLANEJAMENTO EM POLÍTICAS PÚBLICAS: DIFERENTES VISÕES E PRÁTICAS

José Antônio Puppim de Oliveira

[...] Um dos motivos que leva a falhas nos resultados de políticas públicas é a dissociação que se faz entre elaboração e implementação no processo de planejamento de acordo com algumas visões da prática ou escolas de pensamento.

Uma primeira escola vê o processo de planejamento de políticas públicas associado a atividades de se elaborar planos, com isso envolvendo tomada de decisões políticas, reuniões de discussão, mapas detalhados, modelos matemáticos e cenários, criação de legislação e distribuição de responsabilidades, e ao final se gera um plano. Uma vez que terminem essas etapas, assume-se que automaticamente as ações planejadas serão implementadas e atingirão os resultados esperados, se o plano foi bem feito e tiver o orçamento aprovado. Assim, a avaliação de um processo de planejamento é vista primordialmente sob a ótica de confeccionar planos. Caso o plano desenhado inicialmente seja bom, o resultado ao final será bom. Se o plano é ruim, o resultado é ruim. O que necessitam as políticas públicas é de bons “planejadores”, com mentes privilegiadas e “visão de futuro” para se anteceder ao que vem no futuro e fazer planos corretos que levem aos resultados calculados. [...]

Uma outra visão de planejamento reconhece o papel da implementação, mas ainda enfatiza a elaboração de planos como chave primordial para o sucesso de políticas públicas. Nela, como na visão anterior, existem bons e maus planos. Porém, segundo essa visão, muitos dos bons planos falham porque houve problemas técnicos na implementação, foram sabotados ou não foram implementados exatamente de acordo com o que foi indicado no plano. [...]

Uma versão um pouco mais moderna desta visão de planejamento tenta adicionar um componente de implementação no plano. Com isso priorizam-se alguns mecanismos de gestão da implementação dos planos para garantir que aquilo indicado no plano vai ser implementado.

Esses mecanismos incluem monitoramento, auditorias e reuniões técnicas de acompanhamento. Porém, por mais que se fiscalize, os resultados muitas vezes ainda são insatisfatórios, porque houve diversos tipos de problemas institucionais, muito do planejado não era executável ou as condições iniciais mudaram com o tempo. [...]

Ainda temos a visão popular ou populista, ou “politicamente correta” nos dias de hoje, do planejamento com total ênfase na participação da população ou sociedade civil na implementação dos planos. Essa visão está em moda nos últimos anos, principalmente com as organizações multilaterais e alguns setores do governo. Aqui os beneficiários têm que ajudar a monitorar o projeto, denunciar, participar de assembleias etc. Muitas vezes criam-se “conselhos populares” para decidir e acompanhar ou chamam a sociedade e empresas para ajudar. [...]

Essas visões descritas anteriormente separam claramente a elaboração da implementação de políticas públicas no processo de planejamento, e colocam o planejamento como um processo de se fazer planos.

[...] temos que reconhecer as limitações do planejamento como ferramenta capaz de prever e controlar o futuro, da ideia do “visionário”, do líder iluminado. Temos que aceitar o papel do planejamento como construtor e articulador de relações na sociedade ou na organização que busca seu bem comum de maneira ética, justa e responsável. Infelizmente, não temos o poder de controlar e prever o futuro; nem nós nem ninguém.

FONTE: OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a06.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2015.

## RESUMO DO TÓPICO 3

Neste tópico pudemos observar vários aspectos relacionados ao planejamento. Desta forma, estudamos os seguintes itens:

- O planejamento é o instrumento fundamental para a correta aplicação dos recursos na administração pública.
- Sua tarefa principal é estabelecer antecipadamente os rumos de um empreendimento ou organização, pois se devem definir os objetivos, metas e ações a serem realizados, além de prever as atividades e os recursos para atingi-los. Por consequência, o propósito do planejamento governamental é definir objetivos para o futuro e os meios para alcançá-los.
- O planejamento realizado sem uma base sólida pode se tornar um planejamento falho, superficial e imediatista, com resultados muito próximos aos da improvisação.
- Instituições governamentais e não governamentais e seus gestores precisam levar em consideração quatro princípios gerais ao planejar: contribuição aos objetivos; procedência do planejamento; penetração e abrangência; eficiência, eficácia e efetividade.
- O planejamento envolve cinco etapas: identificação do problema ou oportunidade, determinação dos objetivos, tomada de decisão coletiva, execução e avaliação e monitoramento.
- O planejamento pode ser participativo (participação de todos os envolvidos direta ou indiretamente), coordenado (os gestores e seu grupo de trabalho devem compreender que é preciso ter uma ordem de prioridades) e permanente (o planejamento deve ser constante na organização).
- Ainda está dividido em três níveis: estratégico, tático e operacional. O nível estratégico possibilita estabelecer o rumo a ser seguido, com vistas a obter um nível de otimização. Por sua vez, o tático são as decisões tomadas por cada setor para alcançar as metas e objetivos; e, no operacional, o plano é colocado em ação em cada unidade organizacional.
- Um plano é a diretriz, o ponto de partida para um programa ou projeto. Indica as estratégias e diretrizes pretendidas e quem irá desempenhar cada função. Pode-se classificar em plano de ação de curto, médio ou longo prazo.

- O programa é o aprofundamento do plano, onde são apresentados os objetivos específicos que deverão compor os objetivos gerais desse programa. É o documento que especifica a política e suas diretrizes fundamentais.
- O projeto sistematiza, ordena e funda os objetivos traçados anteriormente num plano ou programa para a execução de uma ação. Obtém-se então o projeto materializado sobre o que foi anteriormente estabelecido no plano e sistematizado nos programas.



Agora que você já aprendeu os conceitos principais sobre planejamento, coloque em prática seu conhecimento, respondendo às atividades a seguir:

- 1 Explique com suas palavras o que é planejamento.
- 2 Qual é a importância do planejamento para a formulação das políticas públicas?
- 3 Explique a diferença entre planejamento e improvisação.
- 4 O planejamento envolve cinco etapas. Assinale a alternativa que indica a sequência correta das etapas:
  - a) ( ) Identificação do problema, tomada de decisão, avaliação e monitoramento, determinação de objetivos e execução.
  - b) ( ) Execução, avaliação e monitoramento, determinação de objetivos, identificação do problema e tomada de decisão.
  - c) ( ) Determinação de objetivos, identificação do problema, tomada de decisão, execução e avaliação e monitoramento.
  - d) ( ) Identificação do problema, determinação dos objetivos, tomada de decisão, execução e avaliação e monitoramento.
  - e) ( ) Execução, identificação do problema, tomada de decisão, determinação dos objetivos, avaliação e monitoramento.
- 5 O planejamento pode ser estratégico, tático ou operacional. O que significa cada um destes tipos de planejamento?
- 6 As palavras plano, programa e projeto, apesar de estarem interligadas, apresentam conceitos diferentes. Identifique qual é a ideia central de cada uma, colocando 1 para plano, 2 para programa e 3 para projeto.
  - ( ) É o documento que especifica a política e suas diretrizes fundamentais.
  - ( ) Indica as estratégias e diretrizes pretendidas e quem irá desempenhar cada função.
  - ( ) Sistematiza, ordena e funda os objetivos traçados para a execução de uma ação.



# CICLO, DESAFIOS E CONTROLE SOCIAL DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

## OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

**Esta unidade tem por objetivo:**

- apresentar ao acadêmico(a) os tipos de planejamentos, planos e programas a serem seguidos;
- apresentar os ciclos que abrangem as políticas públicas;
- estudar os desafios enfrentados ao longo da gestão das diversas políticas públicas adotadas;
- examinar os controles sociais aplicados na gestão pública.

## PLANO DE ESTUDOS

A Unidade 2 será apresentada com a estrutura de três tópicos, sendo que o Tópico 1 tratará dos Ciclos das Políticas Públicas, o Tópico 2 abordará os Desafios enfrentados na Gestão das Políticas Públicas e, por fim, o Tópico 3 evidenciará os Controles Sociais inerentes as Políticas Públicas.

TÓPICO 1 – CICLO

TÓPICO 2 – DESAFIOS

TÓPICO 3 – CONTROLE SOCIAL





## 1 INTRODUÇÃO

A Constituição Brasileira (1988), em seu art. 174, define o planejamento como “[...] determinante para o setor público e indicativo para o setor privado”. O planejamento é tido ainda como “[...] pressuposto indispensável de todo programa de ação política, econômica ou social” (BUCCI, 2002, p. 261). Complementando esta ideia, “[...] a formulação da política consistiria, portanto, num processo, e os programas de ação do governo seriam as decisões decorrentes desse processo”. (BUCCI, 2002, p. 268).

Segundo Merigo e Andrade, planejamento significa “[...] definir ideias, desejos e compromissos, envolvendo pessoas que tomam decisões técnicas, políticas e administrativas de forma coerente com as conquistas e dificuldades do processo de construção de uma política pública” (2012b, p. 3). As autoras ainda afirmam que “[...] o planejamento deve procurar maximizar os resultados e minimizar deficiências. Através desses aspectos, o planejamento procura proporcionar uma situação de eficiência, eficácia e efetividade”. (2012b, p. 11).

Nesse sentido, e considerando que toda e qualquer política pública só será efetivamente resolutiva se bem idealizada, através de um estruturado planejamento envolvendo os atores necessários para sua condução, cabe reforçar alguns conceitos sobre esta ação essencial (planejamento) na administração pública e suas variadas vertentes.

Este tópico tem como objetivo identificar as fases do ciclo das políticas públicas. Iniciaremos abordando a identificação do problema e a formação da agenda com a formulação de alternativas, explanando as tomadas de decisões a serem adotadas. Por fim, abordaremos a implementação da política pública, para em seguida realizar sua avaliação e assim extinguir a política pública adotada.

## 2 CICLO

Para o desenvolvimento de uma política pública é essencial um embasamento dos critérios que a legitimarão ou a tornarão viável ou eficaz, sendo que estes critérios devem estar diretamente relacionados a valores sociais e ao interesse público.

Para Souza (2006, p. 7), “[...] a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”. Dentro deste contexto, a autora ainda explica que, no campo específico da política pública, alguns modelos explicativos foram desenvolvidos para se entender melhor como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que repercutirá na vida dos cidadãos.

Nesse sentido apresenta-se o ciclo da política pública, que é tido como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios, entre eles: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação. Esta abordagem enfatiza a definição de agenda e pergunta por que algumas questões entram na agenda política, enquanto outras são ignoradas (SOUZA, 2006).

### 3 CICLO DA POLÍTICA PÚBLICA

O ciclo das políticas públicas tem uma grande utilidade, como menciona Secchi (2010, p. 34): “[...] ajuda a organizar as ideias, faz com que a complexidade de uma política pública seja simplificada e ajuda políticos, administradores e pesquisadores a criar um referencial comparativo para casos heterogêneos”.

Assim, a estruturação das políticas públicas passa pelo todo organizado de suas fases, as quais basicamente são: agenda, formulação, implementação e avaliação, que originam outras ramificações. Tais fases organizam e simplificam os passos e ideias na condução das políticas, como forma de orientação para sua idealização e implementação.

Vamos agora conhecer um pouco sobre cada etapa do processo de formulação de uma política pública, etapas estas em processo dinâmico de aprendizado.

#### 3.1 IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA

Como já vimos anteriormente, uma política pública nasce de um problema público. Assim, para iniciarmos o processo de formulação de uma política pública, é preciso identificar o problema que lhe deu origem. Secchi (2010, p. 34) diz que “[...] o problema público é a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública”.

Para a estruturação de uma política pública, a identificação de seu problema deve estar alicerçada nos objetivos que esta pretende atender. Erradicação da fome, redução de índices de pobreza e do analfabetismo, programas de proteção social, preservação do meio ambiente, saneamento para todos, melhoria das condições de saúde, entre outros, são apenas alguns dos elementos que poderiam nortear a estruturação e a identificação do problema das políticas públicas.

Nesse sentido, para a identificação do problema é necessária “[...] a noção de que estratégia é o sinônimo daquilo que é mais importante para a organização (ou comunidade) e que a vontade organizacional é expressa pela vontade e anseios das pessoas que a constituem, por seu ambiente e suas contingências”. (MANTOVANELI JUNIOR, 2006, p. 81).

Portanto, o que se busca é atingir um ideal de situação que pode vir a ser vivenciado no futuro, mas que no presente ainda não ocorre. Outro ponto importante a ser destacado é que nem sempre um problema “[...] é reflexo da deterioração de uma situação de determinado contexto, mas sim de melhora da situação em outro contexto”. (SECCHI, 2010, p. 34).

Para se identificar um problema é preciso levar em consideração os seguintes aspectos (SECCHI, 2010):

- percepção do problema: o problema público é subjetivo, pois depende da visão de cada pessoa sobre as deficiências do sistema político. Dessa forma, passa a ganhar corpo a partir do momento em que o mesmo ponto de vista é tido por muitos atores;
- definição ou delimitação do problema: é preciso priorizar quais são seus elementos e sintetizá-los. Neste momento são criados os norteadores para a definição das etapas de soluções e avaliações. É o ponto chave do processo de uma política pública. Porém, podem vir a ser redefinidos no decorrer do processo;
- avaliação da possibilidade de resolução: nem sempre uma política é formulada para resolver totalmente um problema, mas ao menos para abrandar ou diminuir suas consequências. No entanto, é raro um problema ser identificado pela sociedade se não apresentar uma possível solução.

Quem se preocupa na maioria das vezes em identificar um problema público são os agentes políticos, organizações não governamentais e partidos políticos. Assim, ao listar um problema, o que se deseja é que este problema entre na lista de prioridades para sua implantação, conhecida como agenda, nosso próximo item a ser abordado.

## 3.2 FORMAÇÃO DA AGENDA

A agenda apresenta-se como o espaço onde são instituídos os problemas, assuntos ou demandas da sociedade, e que os agentes políticos identificam e/ou escolhem ou são instigados a identificar e/ou escolher.

Ainda sobre a definição de agenda, Lopes, Amaral e Caldas (2008, p. 10) afirmam que:

É impossível para os atores públicos concentrarem suas atenções e atenderem a todos os problemas existentes em uma sociedade, dado que estes são abundantes e os recursos necessários para solucioná-los, escassos. Por isso, é necessário que se estabeleçam quais questões serão tratadas pelo governo. O processo de definição da lista de principais problemas da sociedade é chamado de Formação da Agenda. Tal processo envolve a emergência, o reconhecimento e a definição das questões que serão tratadas e, como consequência, quais serão deixadas de lado.

Cobb e Eder (1983 apud SECCHI, 2010) citam algumas condições para que um problema faça parte da agenda:

- atenção: os atores precisam ver que a situação merece mudança;
- resolubilidade: as ações têm que ser fundamentais e factíveis;
- competência: deve estimular responsabilidades públicas.

É importante frisar que um problema, da mesma forma que entra na agenda, pode também sair. Sobre o assunto, Subirats (1989 apud SECCHI, 2010) aponta alguns fatores que ocasionam esta situação: limitação de recursos humanos, financeiros e materiais; falta de tempo, de vontade política ou de pressão popular.

Assim, podemos afirmar que a escolha de uma política pública e a sua inserção na agenda governamental depende fundamentalmente do volume de recursos a ser aplicado, da definição de prioridades da população e da gestão e quais os incentivos que resultarão a política escolhida. Ou seja, estes fatores é que definirão a abrangência e a atuação das políticas públicas.

Todavia, Lopes, Amaral e Caldas (2008) ressaltam que, mesmo que uma questão se insira na agenda, não significa que ela será considerada prioritária. Tal fato só ocorrerá quando diversos fatores se juntam, tais como: vontade política, mobilização popular e a percepção de que os custos de não resolver o problema serão maiores que os custos de resolvê-los.

### 3.3 FORMULAÇÃO DE ALTERNATIVAS

A partir do momento em que se identifica um problema e este se insere na agenda governamental, torna-se necessário definir as ações que serão adotadas para solucioná-lo. Nesse sentido, a formulação de alternativas para a resolução destes problemas acontece em um espaço político de trocas de informações, indeterminações de situações, conflitos, demandas populacionais e poder.

Para definir alternativas é necessário saber quais objetivos e estratégias serão utilizados. Schattschneider (1960, p. 68 apud SECCHI, 2010, p. 37) diz que “[...] a definição das alternativas é o instrumento supremo de poder, porque a definição de alternativas é a escolha dos conflitos, e a escolha dos conflitos aloca poder”.

Em linhas gerais, é nesta etapa que políticos, analistas de políticas públicas, sociedade civil organizada, organizações não governamentais e demais atores identificam o que desejam que sejam os resultados da política. Esta definição irá auxiliar e guiar a construção de alternativas e as futuras fases do processo. É ainda nesse momento que são construídos os métodos, programas, estratégias ou ações que podem ajudar a obter os objetivos definidos.

Sobre o tema, Lopes, Amaral e Caldas (2008, p. 12) apresentam a formulação de alternativas como:

[...] o momento em que deve ser definido qual é o objetivo da política, quais serão os programas desenvolvidos e as metas almejadas, o que significa a rejeição de várias propostas de ação. Certamente essa escolha, além de se preocupar com o posicionamento dos grupos sociais, necessita ser feita ouvindo o corpo técnico da administração pública, inclusive no que se refere aos recursos – materiais, econômicos, técnicos, pessoais, entre outros – disponíveis.

Ao definir as prováveis soluções para um problema público, deve-se ter em mente as suas consequências e custos. Dunn (1993 apud SECCHI, 2010, p. 39) mostra que essa identificação pode ser feita através de:

- projeções: projeções de tendências com base em dados apresentados através de séries temporais e que dependem de fontes seguras de informações;
- predições: têm como base a aceitação de ideias, proposições ou analogias e procuram antever as consequências das várias políticas;
- conjecturas: visões de determinado assunto a partir de aspectos intuitivos ou emocionais dos *policy makers*.



Os *policy makers* são considerados os decisores públicos, ou seja, os elaboradores das políticas públicas. FONTE: Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>>. Acesso em: 26 mar. 2015.

Apresentam-se ainda mais alguns passos necessários a um bom processo de elaboração de políticas públicas: a conversão de estatísticas em informação relevante para o problema, a análise das preferências dos atores e a ação baseada no conhecimento adquirido (LOPES; AMARAL; CALDAS, 2008).

Para Bucci (2002, p. 250):

A eficácia das políticas públicas depende diretamente do grau de articulação entre os poderes e agentes públicos envolvidos. Portanto, ao formular uma política pública é necessário considerar determinados aspectos, como: 'os princípios jurídicos da administração pública, os condicionamentos legais à contratação de funcionários ou serviços, as formas de organização jurídica da administração direta e indireta, além dos dados materiais geridos pela administração'.

Diante do exposto, verifica-se que, para a formulação de alternativas para as políticas públicas, devem-se reunir todos os atores envolvidos e interessados no processo, considerando a área de atuação/implantação da política pública (saúde, educação, assistência social, infraestrutura etc.).

Para Lopes, Amaral e Caldas (2008), com esta participação assegurada, a autoridade terá em suas mãos uma série de opiniões que servirão como uma fonte de ideias apontando o caminho desejado por cada segmento social, auxiliando na escolha e contribuindo para a legitimidade da política pública. Assim, as opiniões dos grupos precisam ser analisadas de maneira objetiva, considerando-se a viabilidade técnica, legal, financeira e política, assim como os riscos que cada alternativa traz, desenvolvendo uma forma de compará-las e de medir qual é mais eficaz e eficiente para atender ao objetivo e aos interesses sociais.

### 3.4 TOMADA DE DECISÃO

Tomar decisões é uma ação inerente à vida pessoal e em sociedade, bem como às instituições. Esta é uma atividade que praticamos diariamente, por isso a habilidade e a atitude de tomar decisões corretas e eficazes é uma importante e necessária competência a ser desenvolvida. Igualmente, a tomada de decisão é necessária durante todo o ciclo da política pública.

No que tange às políticas públicas, após a formulação de alternativas, o próximo passo é a tomada de decisão que, de acordo com Secchi (2010, p. 40), "[...] representa o momento em que os interesses dos atores são equacionados e as intenções (objetivos e métodos) de enfrentamento de um problema público são explicitadas".

Assim, a etapa do ciclo da política pública denominada de tomada de decisão é o momento em que se escolhem as alternativas de ação para responder aos problemas constantes na agenda governamental.

“As escolhas feitas nesse momento são expressas em leis, decretos, normas, resoluções, entre outros atos da administração pública.” (LOPES; AMARAL; CALDAS, 2008, p. 13).

Para entendermos a dinâmica da escolha de alternativas de solução para os problemas através da tomada de decisão, apresentam-se três formas, como elucida Secchi (2010):

- 1 - os tomadores de decisão já sabem dos problemas e vão atrás das soluções;
- 2 - os tomadores de decisão combinam os problemas às soluções e vice-versa;
- 3 - os tomadores de decisão já têm a solução em mãos e vão atrás de problemas.

Nessa fase, um passo essencial é a definição do processo da tomada de decisões, ou seja, como se dará o processo a ser seguido antes de se decidir algo. Assim, Lopes, Amaral e Caldas alertam que:

Primeiramente deverá se decidir quem participará do processo, se este será aberto ou fechado. Caso venha a ser aberto, é preciso determinar se haverá ou não uma consulta ampla aos beneficiários. No caso de se prever tal tipo de consulta (como, por exemplo, no Orçamento Participativo), é necessário estabelecer se a decisão será ou não tomada por votação, as regras em torno da mesma, o número de graus (direta ou indireta) que envolverá a consulta que será feita aos eleitores etc. (2008, p. 13).

O fato de que os problemas primeiro nascem e em seguida se tomam as decisões pode ser compreendido por meio de dois modelos de racionalidade: o de racionalidade absoluta e o de racionalidade limitada. Vamos entender um pouco sobre eles:

- racionalidade absoluta: a decisão é racional, pois os custos e os benefícios das soluções são calculados pelos atores para se achar a melhor alternativa;
- racionalidade limitada: a quantidade de alternativas e de informações é imensa, assim os tomadores de decisão carecem de certas limitações. Portanto, há um esforço para escolher opções satisfatórias, mas que nem sempre são ótimas (SECCHI, 2010).

Definem-se ainda outros modelos de tomada de decisão, isso a partir do incrementalismo, pois, como cita Secchi (2010), há momentos de alta complexidade, em que o elemento político acaba falando mais alto que o técnico. Assim, o modelo incremental tem as seguintes características:

- os problemas e as soluções sofrem constantes mudanças em vários momentos da tomada de decisão;

- as decisões de hoje dependem das decisões do passado e os limites colocados por instituições formais e informais são considerados barreiras à tomada de decisão por parte dos atores; as decisões dependem do interesse dos atores. (SECCHI, 2010).



Para Ferreira (2012), o método racional está relacionado à macropolítica e suas grandes análises do cenário político-institucional. A análise política exige meios e fins e ela só é confiável quando é uma macroanálise. Já o método incrementalista liga-se à micropolítica e à procura por soluções para problemas mais imediatos e prementes, não existe clareza da distinção entre meios e fins e a análise somente é confiável se esta for pontual, ou seja, a análise de pontos específicos (micropolítica). FONTE: Disponível em: <[http://www.achegas.net/numero/cinco/dimas\\_f\\_2.htm](http://www.achegas.net/numero/cinco/dimas_f_2.htm)>. Acesso em: 26 mar. 2015.

John Kingdon (1984 apud SECCHI, 2010) também interpretou a tomada de decisão através do modelo dos fluxos múltiplos. Em seu conceito, o fluxo dos problemas depende da atenção do público, e este fluxo está relacionado à atuação de empreendedores de políticas públicas. Já o fluxo da política varia conforme os eventos especiais. A convergência deles gera uma janela de oportunidade que propicia o lançamento de soluções em situações políticas positivas.

O fato é que autores na temática das políticas públicas desenvolveram inúmeros modelos para explicar o processo de tomada de decisão, entre os quais alguns podem ser vislumbrados no quadro a seguir:

QUADRO 2 - SÍNTESE DOS MODELOS DE TOMADA DE DECISÃO

| Modelos                           | Condições cognitivas      | Análise das alternativas                    | Modalidade de escolha                           | Critério de decisão |
|-----------------------------------|---------------------------|---|---|---------------------|
| <b>Racionalidade absoluta</b>     | Certeza                   | Análise completa e cálculo de consequências | Cálculo   | Otimização          |
| <b>Racionalidade limitada</b>     | Incerteza                 | Pesquisa sequencial                         | Comparação das alternativas com as expectativas | Satisfação          |
| <b>Modelo incremental</b>         | Parcialidade (interesses) | Comparações sucessivas limitadas            | Ajuste mútuo de interesses                      | Acordo              |
| <b>Modelo de fluxos múltiplos</b> | Ambiguidade               | Nenhuma                                     | Encontro de soluções e problemas                | Casual              |

FONTE: Adaptado de Bobbio (2005 apud SECCHI, 2010, p. 44)

Os modelos apresentados no quadro constituem um auxílio importantíssimo para os gestores/atores das políticas públicas que ainda possuem e/ou ainda não desenvolveram todo um conhecimento técnico e prático acerca do tema, poupando-os de alguns erros.

Diante do exposto, a tomada de decisão para uma política pública deve ser delineada de forma participativa e democrática, permitindo-se a mediação e a resolução de todos os pontos conflitantes.

### 3.5 IMPLEMENTAÇÃO

É nesta etapa do ciclo de políticas públicas que são produzidos os resultados efetivos do processo. De acordo com O'Toole Jr. (2003 apud SECCHI, 2010, p. 44), “[...] a fase de implementação é aquela em que regras, rotinas e processos sociais são convertidos de intenções em ações”. Portanto, é neste momento que o que foi planejado, pensado, proposto para a política pública passa a entrar em vigor.

Para Lopes, Amaral e Caldas (2008), a implementação é o momento em que o planejamento e a escolha são transformados em atos e o corpo administrativo é o responsável pela execução da política, cabendo a ele a chamada ação direta, ou seja, a aplicação, o controle e o monitoramento das medidas definidas.

Estudar a fase de implementação das políticas públicas é importante, pois permite avaliar e identificar através de algumas ferramentas as barreiras e os erros que podem ocorrer nesta fase nos diversos tipos de política pública. Secchi (2010, p. 45) enfatiza que “[...] estudar a fase de implementação também significa visualizar erros anteriores à tomada de decisão, a fim de detectar problemas mal formulados, objetivos mal traçados, otimismo exagerados”.

Aqui, são analisadas pessoas e organizações, com características e comportamentos diferenciados, pois ninguém é igual a outra pessoa. Ainda fazem parte dessa análise os problemas identificados; as alternativas; as relações entre as pessoas, instituições e os recursos, sejam eles materiais, informativos, financeiros ou políticos.

Outro ponto forte da implementação das políticas públicas diz respeito ao seu gerenciamento. Os responsáveis por tomar a frente deste processo precisam entender o que motiva os atores envolvidos, as barreiras técnicas e legais que podem surgir, as lacunas organizativas, os possíveis conflitos, as negociações e as relações entre quem vai implementar a política e quem vai recebê-la. É aqui que “[...] a administração pública reveste-se de sua função precípua, a de transformar intenções políticas em ações concretas”. (SECCHI, 2010, p. 46).

Além disso, outros atores políticos não estatais fazem parte deste processo de implementação: os fornecedores, os prestadores de serviços, os parceiros, os grupos de interesse e os beneficiários da política pública.

Existem dois modelos de implementação das políticas públicas, quais sejam: o de cima para baixo, que é a aplicação descendente ou, em outras palavras, do governo para a população; e o de baixo para cima, quando a aplicação se dá de forma ascendente, ou seja, da população para o governo. Explicando-se o primeiro modelo, temos que:

O modelo de cima para baixo representa um modelo centralizado, e apenas um número muito pequeno de funcionários participa das decisões e opina na forma da implementação das políticas públicas. Ele repete uma concepção hierárquica da administração pública, segundo a qual a decisão tomada pela administração pública seja acatada e cumprida pelos demais envolvidos, sem questionamentos (LOPES; AMARAL; CALDAS, 2008, p. 15).

O segundo modelo, de baixo para cima, conforme Lopes, Amaral e Caldas (2008), é caracterizado pela descentralização, ou seja, ele supõe a participação dos beneficiários ou do usuário final das políticas em questão. Neste modelo temos uma perspectiva participativa das políticas públicas, o que é possível pelo contato direto do cidadão com o aparato da administração pública, com os beneficiários sendo chamados a participar de todo o processo.

Os dois modelos citados ainda são tratados com outra nomenclatura por Sebastier (1986 apud SECCHI, 2010), que afirma que há dois tipos de implementação de políticas públicas: o modelo *top-down* e o modelo *bottom-up*. Vamos explicar melhor o que eles significam.

- Modelo *top-down*: conhecido como o modelo de cima para baixo, caracteriza-se pela separação entre o momento de tomada de decisão e o de implementação. Assim, os políticos, que são os tomadores de decisão, não estão juntos com a administração, que faz a implementação.
- Modelo *bottom-up*: também conhecido como modelo de baixo para cima. Aqui, os burocratas e os atores têm maior liberdade para eles próprios organizarem e ajustarem a implementação das políticas. Quem implementa tem maior participação na discussão do problema e na decisão de soluções, sendo que, posteriormente, quem toma as decisões irá legitimar as práticas que já foram experimentadas. Assim, este modelo permite a sua modificação no dia a dia.

Os modelos *top-down* e *bottom-up* contribuem para a análise realizada na pesquisa sobre implementação. Se, por acaso, um pesquisador fizer sua análise a partir do modelo *top-down*, este iniciará com os documentos que formalizam a política pública e em seguida irá verificar na prática os erros de sua implementação. Porém, se o pesquisador usar o modelo *bottom-up*, começará pela observação empírica sobre como a política é realizada na prática, para depois conferir como a política deveria ser (SECCHI, 2010).

Em síntese, esta fase é propriamente dita a ação do que foi visto até então, e o pesquisado e o identificado tornam-se um ato, que deverá ter seu embasamento nas demandas da população, no interesse público, na aplicação dos recursos disponíveis e na resolução dos problemas identificados.

### 3.6 AVALIAÇÃO

A avaliação é o elemento essencial para uma política pública eficiente, eficaz e efetiva. Porém, cabe ressaltar que esta não deve ser realizada apenas no final de uma política e, sim, em todo o seu ciclo, a fim de contribuir para o êxito da política pública através da obtenção dos resultados propostos e esperados mediante os recursos aportados.

Anderson (1979, p. 711 apud SECCHI, 2010, p. 49) assim define a avaliação da política pública: “[...] processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática”. É depois da implementação que será necessário identificar se a política pública cumpriu ou vem cumprindo tudo o que foi planejado nas etapas anteriores.

A avaliação permite à administração:

- gerar informações úteis para a implantação de futuras políticas públicas;
- prestar contas dos atos realizados;
- justificar as ações e explicar as tomadas de decisões;
- corrigir e prevenir desvios e falhas;
- responder se os recursos, que são escassos perante as demandas ilimitadas, estão produzindo os resultados esperados e da forma mais eficiente, eficaz e efetiva possível;
- identificar as barreiras que impedem o sucesso de um programa;
- promover o diálogo entre os vários atores individuais e coletivos envolvidos no processo;
- fomentar a coordenação e a cooperação entre esses atores. (LOPES; AMARAL; CALDAS, 2008):

De maneira geral, o processo de avaliação de uma política pública considera sua relevância, o impacto gerado e os resultados originados pela política, analisando as ações desenvolvidas e servindo como um meio de aprendizado para os gestores e/ou atores públicos.

Logo, o processo avaliativo é importante, pois a partir dele é que se pode saber se a política pública está surtindo o efeito esperado em sua concepção. Neste sentido, por ser um tema abrangente e detentor de maior atenção, a ele será dedicado o próximo tópico desta unidade, pois é através desta etapa, a avaliação, que se pode validar todo o processo de formulação de uma política pública.

### 3.7 EXTINÇÃO

O ser humano passa por diversas fases em seu ciclo de vida: nasce, cresce, desenvolve-se, até que em algum momento acaba morrendo. O ciclo das políticas públicas é parecido com a vida do ser humano, as políticas são idealizadas, tomam corpo, desenvolvem-se e são colocadas em prática, até chegarem ao seu fim, neste caso, sendo extintas.

Quais seriam as causas da extinção de uma política pública? Giuliani (2005 apud SECCHI, 2010) aponta três alternativas:

- o problema público que culminou com a geração da política é solucionado;
- os métodos que alimentavam a política pública são identificados como ineficazes;
- o problema público, mesmo que não resolvido, perdeu sua importância, saindo das agendas formais e políticas.

Secchi (2010) complementa dizendo que as políticas públicas também podem ter fim dependendo do momento histórico que se vive, pois mudanças de reformas, mandatos e orçamento contribuem para que estas políticas sejam extintas ou substituídas.

Mesmo que uma política pública chegue a uma dessas fases, levando teoricamente à sua extinção, na prática este é um processo dificultoso, pois geralmente encontra muita relutância, seja por parte dos seus beneficiários, de obstáculos legais ou ainda dos custos de sua iniciação, ou seja, este processo deve ser bem pautado, pois após a implantação de uma política seus beneficiários já estão acostumados e dependentes dela, bem como a sociedade passa a conhecê-la, aceitá-la e, em alguns casos, defende-a e trabalha por ela. Igualmente, todos os esforços e recursos envolvidos em um processo de implantação de gestão de políticas públicas devem ter o retorno esperado e não sua extinção sem o alcance dos objetivos propostos em seu projeto.

Secchi (2010, p. 54) diz que “[...] as políticas públicas, após um período de maturação, institucionalizam-se e criam vida própria. Não são raros os casos em que uma política pública continua viva mesmo depois que o problema que a gerara já tenha sumido”. Os beneficiários da política já estão acostumados com este processo e por si só continuam a dar vida à política.

A resistência ao fim de uma política pública não acontece somente no meio governamental. Uma organização não governamental, por exemplo, que é contra a extinção de uma espécie de fauna, pode continuar atuando nisso para que assim seu trabalho ainda seja relevante na sociedade (SECCHI, 2010). Assim, ao chegar à fase de extinção, fechamos o ciclo das políticas públicas. Esta estruturação nos ajuda a entender como ocorre o processo de formulação de uma política, o que é levado em consideração, quem participa e o que é preciso para superar cada fase desse ciclo.

## LEITURA COMPLEMENTAR

### IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

**Gabriela Spanghero Lotta**  
**Thais Regina Pavez**

Os analistas de políticas públicas comumente se deparam com grandes diferenças quando comparam o modo como as políticas públicas foram formuladas, seus planos e normas, com a maneira como foram colocadas em prática e implementadas. Essas diferenças afetam muitas vezes a própria avaliação das políticas públicas, na medida em que se comparam as expectativas anteriores aos resultados alcançados e se encontra grande distância entre eles.

Isso é ainda mais comum quando os analistas observam políticas públicas concebidas no nível federal, com diretrizes e/ou padrões gerais de funcionamento, implementadas no nível local. Nesse caso, há ainda maior distanciamento entre os planos e os resultados efetivos, e uma distância também considerável entre os resultados da implementação nos diferentes locais onde a política foi efetivada.

[...] ao longo deste processo de formulação e implementação, a política pública passa por uma cadeia de atores (instituições e indivíduos) que transformam, adaptam, interpretam e criam novas regras que vão transformando as políticas centralmente definidas. Essas várias transformações, para além da ideia de erros ou interesses escusos dos atores, são consequências do próprio processo que liga a formulação à implementação.

A essa ideia de regras e normas centralizadas e operações descentralizadas está ligada a lógica de que as políticas públicas podem ser adaptadas às necessidades, dinâmicas e complexidades dos territórios. Ou seja, analisando o contexto atual de coordenação federativa para alguns setores de política, percebemos que, na medida em que as políticas são concebidas de forma generalizada no nível federal, possibilitam que a cadeia de atores realize transformações e adaptações de maneira que elas se aproximem das necessidades locais, dialogando com as diferentes realidades e contextos, se enraizem e se territorializem.

A aparente ambiguidade dessa situação, entre a necessidade de homogeneizar padrões de uma espécie de fauna, pode continuar atuando nisto para que assim seu trabalho ainda seja relevante na sociedade (SECCHI, 2010). Assim, ao chegar na fase de extinção, fechamos o ciclo das políticas públicas. Esta estruturação nos ajuda a entender como ocorre o processo de formulação de uma política, o que é levado em consideração, quem participa e o que é preciso para superar cada fase desse ciclo. No nível federal e heterogeneizar a implementação no nível local, está na raiz da própria concepção das políticas públicas atuais, na medida em que permitem um balanço entre a homogeneidade também considerável entre os resultados da implementação nos diferentes locais onde a política foi efetivada.

Mesmo considerando esse quadro, no entanto, o processo de análise de políticas públicas parece ainda não avançar no sentido de incorporar a diversidade nas maneiras de implementação – o que reforça a ideia de diferença entre as políticas concebidas e os resultados alcançados. Qualquer processo de análise e avaliação de políticas públicas deveria olhar para o que de fato acontece na implementação a fim de compreender como os programas são realizados e quais são seus resultados reais.

E, para tanto, uma das ferramentas necessárias para uma análise de políticas públicas é compreender e observar as diversas transformações pelas quais elas passam até serem colocadas em prática. Dessa forma, podemos avançar na construção de um arcabouço teórico em que as dinâmicas de implementação encontrem um lugar, permitindo entender as causas, processos e consequências das políticas públicas.

Entre o processo de formulação no nível federal e o de implementação local, há uma extensa cadeia de atores em momentos diferentes que têm poder diverso para transformar elementos da política pública. De forma geral, podemos apontar o conjunto de atores responsáveis pela formulação de regras e normas gerais (normalmente, atores federais em diálogo com representantes de outras instâncias); o conjunto de atores responsáveis pela formulação das operações e processos de implementação (normalmente locais); há os atores responsáveis por coordenar a implementação; e, por fim, os atores responsáveis por implementar a política pública, que denominamos “agentes no nível de rua”, ou *street level bureaucrats*.

Dessa forma, a cadeia entre a formulação e a implementação das políticas é um fenômeno multiplexo, ou seja, ocorre em distintos níveis, e cada um desses níveis administrativos e burocráticos constitui em si um lócus de formulação-implementação mediante o qual a política é traduzida e adequada de acordo com seus próprios recursos, linguagens, interações e referenciais da comunidade de profissionais alocados em cada um desses níveis.

As políticas podem sofrer ao menos três processos de adaptação: (1) o momento em que as regras são transformadas em rotinas e operações; (2) o momento em que as rotinas e operações são coordenadas e passadas para os implementadores; e (3) o momento em que elas de fato são colocadas em prática, a partir dos burocratas implementadores (LOTTA, 2009).

Todas essas transformações são suscetíveis de diferentes interpretações por parte dos atores. E é ao longo dessa cadeia de adaptações, transformações, interpretações e decisões que as políticas vão tomando caras diferentes, vão sendo colocadas em prática de diferentes maneiras e, portanto, vão gerando resultados heterogêneos que podem gerar certas consequências, como maior ou menor permeabilidade das políticas às questões locais, maior adaptabilidade das ações às necessidades, entre outras.

FONTE: LOTTA, Gabriela Spanghero Lotta; PAVEZ, Thais Regina. Agentes de implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionadas. Cadernos Gestão Pública e Cidadania, São Paulo, v. 15, n. 56, 2010.

# RESUMO DO TÓPICO 1

**Neste tópico foi possível observar o que é o ciclo de políticas públicas e quais etapas compõem essa estruturação da política. Assim, caro(a) acadêmico(a), vamos juntos relembrar o que foi aprendido até o momento, portanto vejamos:**

- Para Souza (2006, p. 7), “[...] a formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real”.
- O ciclo das políticas públicas “[...] ajuda a organizar as ideias, faz com que a complexidade de uma política pública seja simplificada e ajuda políticos, administradores e pesquisadores a criar um referencial comparativo para casos heterogêneos”. (SECCHI, 2010, p. 34).
- Esta estruturação das políticas públicas, chamada de ciclo, passa pelas seguintes fases: identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.
- A identificação do problema é o primeiro passo do ciclo das políticas públicas. Toda política pública nasce de um problema público, logo é preciso identificar o problema que irá originá-la e esta deve estar alicerçada nos objetivos que se pretendem atender. Secchi (2010, p. 34) diz que “[...] o problema público é a diferença entre o que é e aquilo que se gostaria que fosse a realidade pública”.
- Cobb e Eder (1983 apud SECCHI, 2010) citam algumas condições para que um problema faça parte da agenda: os atores precisam ver que a situação merece mudança; as ações têm que ser fundamentais e factíveis e devem estimular responsabilidades públicas.
- Na fase seguinte vem a formação da agenda. A agenda apresenta-se como o espaço onde são instituídos os problemas, assuntos ou demandas da sociedade, e que os agentes políticos identificam e/ou escolhem ou são instigados a identificar e/ou escolher.
- Depois vem a formulação de alternativas, o momento onde deve ser definido qual é o objetivo da política, quais serão os programas desenvolvidos e as metas almeçadas, o que significa a rejeição de várias propostas de ação.
- A identificação de alternativas pode ser feita através de projeções de tendências; predições, tendo como base a aceitação de ideias, proposições ou analogias e conjecturas, visões de determinado assunto a partir de aspectos intuitivos ou emocionais dos *policy makers*.

- A tomada de decisão é o próximo passo. Nessa fase se escolhem as alternativas de ação para responder aos problemas constantes na agenda governamental.
- Esta tomada de decisão pode se apresentar de três formas, como elucida Secchi (2010): os tomadores de decisão já sabem dos problemas e vão atrás das soluções; os tomadores combinam os problemas às soluções e vice-versa e os tomadores já têm a solução em mãos e vão atrás de problemas.
- A implementação é o momento onde o planejamento e a escolha são transformados em atos e onde o corpo administrativo é o responsável pela execução da política, cabendo a ele a chamada ação direta, ou seja, a aplicação, o controle e o monitoramento das medidas definidas.
- A implementação das políticas públicas pode ser apresentada através de dois modelos, o de cima para baixo, que é a aplicação descendente ou, em outras palavras, do governo para a população; e o de baixo para cima, em que a aplicação se dá de forma ascendente, ou seja, da população para o governo.
- As políticas públicas necessitam ainda de avaliação, sendo esta o “[...] processo de julgamentos deliberados sobre a validade de propostas para a ação pública, bem como sobre o sucesso ou a falha de projetos que foram colocados em prática” (ANDERSON, 1979, p. 711 apud SECCHI, 2010, p. 49).
- A avaliação também pode ser tida como “[...] uma fonte de aprendizado que permite ao gestor perceber quais ações tendem a produzir melhores resultados”. (LOPES; AMARAL; CALDAS, 2008).
- Uma política pública também pode ser extinta. Giuliani (2005 apud SECCHI, 2010) aponta três alternativas para essa extinção: o problema público que culminou com a geração da política é solucionado; os métodos que alimentavam a política pública são identificados como ineficazes e o problema público, mesmo que não resolvido, perdeu sua importância, saindo das agendas formais e políticas.



Olá, acadêmico(a)! Agora que você já sabe como funciona o ciclo das políticas públicas e o que representa cada etapa deste processo, resolva as atividades a seguir, reforçando seu aprendizado. Boa atividade!

- 1 O ciclo das políticas públicas é composto por sete fases. Assinale a sequência correta de cada passo dessa estruturação:
  - a) ( ) Identificação do problema, formulação de alternativas, formação da agenda, implementação, tomada de decisão, avaliação e extinção.
  - b) ( ) Identificação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação, avaliação e extinção.
  - c) ( ) Tomada de decisão, identificação do problema, formação da agenda, implementação, formulação de alternativas, avaliação e extinção.
  - d) ( ) Formulação de alternativas, formação da agenda, identificação do problema, tomada de decisão, avaliação, implementação e extinção.
  
- 2 O que é preciso para se identificar um problema nas políticas públicas?
  
- 3 Existem algumas condições para que um problema faça parte da agenda. Quais são elas?
  
- 4 A formulação de alternativas pode ser realizada de três formas. Cite quais são e descreva-as.
  
- 5 Explique a diferença entre o método racional e o método incrementalista na tomada de decisão.
  
- 6 Explique a diferença entre o modelo de implementação das políticas públicas de cima para baixo (*top-down*) e de baixo para cima (*bottom-up*).
  
- 7 Com base no que foi aprendido sobre a avaliação das políticas públicas, escreva com suas palavras por que é considerada importante esta avaliação presente no ciclo das políticas.



## 1 INTRODUÇÃO

Acadêmico(a), no Tópico 2 traremos algumas perspectivas quanto aos desafios enfrentados na condução das políticas públicas, realidade não finita e estática, mas que conduz a uma base sólida que nos permitirá avaliar os fatos envolvidos no cotidiano e que são vivenciados pelos atores públicos e pelas próprias políticas.

Inúmeros são os desafios enfrentados na gestão das políticas públicas, visto que este processo é permeado pela participação de diversos atores sociais e depende de fatores sociais, econômicos e políticos. A concretização dos direitos previstos na Carta Constitucional, de modo a efetivá-la, a gestão orçamentária e a presença mais contundente do Poder Legislativo são alguns desses novos desafios.

E para gerir melhor este ciclo, faz-se necessário medir os esforços alocados em torno das políticas públicas, cuja avaliação tem papel fundamental, sendo um instrumento importante para a melhoria da eficiência dos gastos públicos, da qualidade da gestão e do controle sobre as atividades do Estado e divulgação de resultados de governo.

## 2 DESAFIOS NA GESTÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O gerenciamento das políticas públicas requer amplo conhecimento sobre as temáticas envolvidas, sobre as necessidades da população e sobre os recursos disponíveis. Para tanto, a gestão de todo este complexo apresenta desafios a serem transpostos, alguns comuns a toda e qualquer administração e outros direcionados à área pública. Porém, tanto na área pública como na privada, eles existem e dependem de solução para que a política pública possa alcançar o seu fim almejado, resolver os problemas que a originaram, visando sempre ao alcance do interesse público.

Araújo (2006) afirma que um dos grandes dilemas a ser enfrentado, na atualidade da administração pública, se refere ao questionamento de como conseguir concretizar os direitos previstos na Carta Constitucional, de modo a de fato efetivá-la. Nesse sentido, as políticas públicas têm se mostrado uma importante ferramenta da administração pública, mas não podem ser concebidas como “palavras mágicas” que terão o condão de, sozinhas, realizar direitos e garantias e edificar um verdadeiro Estado Democrático de Direito.



Lei fundamental e suprema do país, a Constituição da República Federativa do Brasil foi promulgada em 5 de outubro de 1988, através de uma Assembleia Constituinte, formada por deputados e senadores eleitos, que escreveu e aprovou uma nova Constituição, também chamada de Carta Constitucional. A Constituição de 1988 pode ser considerada o auge de todo o processo de redemocratização brasileiro. É a sétima versão na história da República. FONTE: Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 31 mar. 2015.

Assim, as políticas públicas exercem um papel importante no setor público quanto à promoção de bem-estar das pessoas. Ao longo da história, diversos fatores econômicos e sociais estiveram atrelados ao desenvolvimento das políticas públicas, como a industrialização, infraestrutura, instabilidade econômica e desigualdade (PAIVA, 2010).

Hoje, novos temas estão ligados ao desenvolvimento do país e, conseqüentemente, interferem no processo de gestão de uma política pública. Entre esses fatores, Paiva (2010) cita a globalização; a democracia, através da participação popular; o papel da mídia e das novas formas de comunicação; a relação mercado/Estado quanto à avaliação das políticas macroeconômicas e concessões; a sustentabilidade ambiental e a urbanização, sendo esta relacionada à mobilidade urbana, tráfico de drogas e armas, violência urbana, gestão metropolitana e pobreza urbana. Nesse sentido, as políticas públicas acompanham o desenvolvimento da sociedade e suas necessidades prementes, onde fatores como infraestrutura e economia sempre fizeram parte dos problemas públicos, já outros, como sustentabilidade ambiental e globalização, entraram com o decorrer da evolução da sociedade.

Logo, um dos grandes desafios está em acompanhar toda esta evolução, identificar e conhecer suas novas situações e atuações no que tange às demandas populacionais, bem como não perder de vista as demandas antigas, porém sempre necessárias. Para esta gerência cabe um trabalho de todos os atores envolvidos nas políticas públicas, seja requerendo seus direitos e propondo ideias para políticas, seja gerenciando-as e oferecendo-as à sociedade ou controlando sua caminhada.

Diante dessas novas perspectivas, Paiva traz à tona um dos principais desafios na gestão das políticas, o de “manter o equilíbrio fiscal e aumentar a eficiência e a eficácia das políticas públicas” (2010, p. 7). O autor explica que o “[...] equilíbrio fiscal é condição necessária para a sustentabilidade das políticas públicas” (2010, p. 8).

Nóbrega (2002, p. 32 apud ARAÚJO, 2006, p. 10) aponta o princípio do equilíbrio fiscal como o grande princípio da Lei de Responsabilidade Fiscal. Ele afirma que o equilíbrio fiscal é mais amplo e transcende o mero equilíbrio orçamentário. “Equilíbrio fiscal significa que o Estado deverá pautar sua gestão pelo equilíbrio entre receitas e despesas. Dessa forma, toda vez que ações ou fatos venham a desviar a gestão da equalização, medidas devem ser tomadas para que a trajetória de equilíbrio seja retomada.”



A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, estabelece as normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Conheça também a lei na íntegra, a qual pode ser consultada através do link: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>.

Conforme Soares (2012), a LRF está alicerçada em quatro pilares, conhecidos como os princípios da gestão fiscal, os quais contribuem para que a lei alcance os seus objetivos, que são:

- planejamento: é o que dá sustentação à gestão fiscal, pois se utiliza de instrumentos operacionais que indicarão quais obras e serviços o governo quer efetivamente realizar;
- transparência: visa colocar à disposição de toda a sociedade todos os atos e fatos da administração pública;
- controle: busca prevenir os riscos e corrigir eventuais erros sujeitos na gestão pública;
- responsabilidade: impõe ao administrador público o fiel cumprimento da LRF, sob pena de responsabilidade por atos ilegais e ilegítimos.

Na vertente apresentada, trazem-se os princípios anteriormente citados à devida gestão das políticas públicas, dentro dos limites do equilíbrio fiscal do órgão responsável, perpassando por reforços necessários, como o planejamento governamental, metas e limites, responsabilidades oriundas das políticas implementadas e o finalístico controle, mediante a transparência, prestação de contas e participação popular.

Diante do exposto, verifica-se que a gestão orçamentária se apresenta como um dos inúmeros desafios nas políticas públicas. As vinculações e a ineficiência na execução orçamentária, a definição de prioridades, qual problema será escolhido e em que tempo, além do acompanhamento e avaliação. (PAIVA, 2010).

Como já mencionado e discutido na Unidade 1, a formulação das políticas públicas, quanto à parte governamental, está ligada aos poderes Executivo e Legislativo que, juntos, devem participar desse processo. Porém, o que se observa na prática é que na maioria das vezes esse papel fica delegado ao Poder Executivo.

Acerca deste levantamento, Paiva menciona outro grande desafio da gestão das políticas públicas, ao salientar que “[...] o Poder Legislativo pode ter papel mais relevante na avaliação e no acompanhamento da execução orçamentária” (2010, p. 11). Isto resultará indiretamente no acompanhamento fortalecido das políticas públicas e na própria consecução unificada dos trabalhos entre Executivo e Legislativo.

O fato é que desafios são inerentes a toda e qualquer gestão pública, pois as demandas populacionais existentes são ilimitadas e os recursos, do contrário, escassos. O caminho torna-se árduo, porém necessário. Os representantes do povo e escolhidos por este têm a responsabilidade de gerir a máquina pública a fim de proporcionar o bem-estar dos cidadãos. Tal missão é executada através das políticas públicas. Portanto, em todo o processo das políticas públicas, a avaliação, interpretada como um dos maiores desafios dos gestores públicos, merece um tratamento especial, pois esta pressupõe a verificação dos acertos e erros, bem como a correção de possíveis desvios e retomada de alinhamentos.

### 3 AVALIAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A avaliação não é um processo isolado e final, pelo contrário, é um processo ativo em todas as fases do ciclo das políticas públicas. Porém, antes de nos aprofundarmos mais no assunto, cabe trazer a você, acadêmico(a), um breve conceito deste termo. Assim, de acordo com a UNICEF (1990 apud CUNHA, 2006, p. 6), a avaliação trata: “[...] do exame sistemático e objetivo de um projeto ou programa, finalizado ou em curso, que contemple o seu desempenho, implementação e resultados, com vistas à determinação de sua eficiência, efetividade, impacto, sustentabilidade e a relevância de seus objetivos”.

O Dicionário Michaelis também traz o conceito de avaliação como o “Ato de avaliar; apreciação, cômputo, estimação; determinação do justo preço de qualquer coisa alienável; valor de bens, determinado por avaliadores”.

Nos últimos tempos a avaliação de políticas públicas tem exercido grande influência no planejamento e gestão governamental. A avaliação permite ter um controle maior sobre o que vem sendo realizado, onde estão sendo aplicados os recursos públicos e acompanhar se o que vem sendo feito está dando resultados.

Sobre este assunto, Cunha (2006, p. 1) afirma que a avaliação é “[...] um instrumento importante para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão e do controle sobre a efetividade da ação do Estado, bem como para a divulgação de resultados de governo”.

Dessa forma, ao se decidir por criar uma determinada política pública, estamos também direcionando onde serão aplicados tais recursos, logo, para validar esses gastos e mostrar a efetividade da política, a avaliação torna-se etapa essencial neste processo.

No processo de avaliação é importante analisar se a política produziu algum impacto importante não previsto inicialmente, bem como determinar quais são os maiores obstáculos para o seu sucesso. Igualmente, quanto às funções cumpridas pela política, a avaliação deve comparar em que medida a política pública, nos termos em que foi formulada e implementada, cumpre os requisitos de uma boa política (LOPES; AMARAL; CALDAS, 2008).

Cunha ainda apresenta outra perspectiva de avaliação, contemplada por duas formas distintas (2006, p. 2):

Há diferentes maneiras de realizar uma avaliação. Uma delas é a avaliação acadêmica, mais formal, com interesse no estudo da efetividade das políticas, seus impactos e benefícios. Outra forma é a avaliação promovida durante o período de implementação das políticas e programas governamentais, com foco na análise de sua eficiência e eficácia.

É importante mencionar que nem sempre a avaliação foi um dos pontos fortes do processo de políticas públicas, sendo algumas vezes deixada de lado ou não tendo a devida importância. Esta nova concepção advém de um longo processo histórico, de mudanças de comportamento e de pensamento governamental. Nesse sentido, aponta-se que os “[...] motivos para realizar estudos de avaliação de políticas e programas públicos estão relacionados à transformação da administração pública em uma administração mais moderna e eficiente [...]” (CUNHA, 2006, p. 2).

Diante disso, verifica-se a profissionalização da gestão pública. Isto vai ao encontro da eficácia dos programas oriundos das políticas públicas vigentes, as quais devem ter na avaliação uma fonte fidedigna e detentora de seriedade para rever, direcionar e/ou solidificar suas ações. Para tanto, algumas metodologias para este processo devem ser seguidas, as quais serão tratadas a seguir.

### 3.1 METODOLOGIAS DE AVALIAÇÃO

Após a explanação de alguns conceitos sobre o processo de avaliação das políticas públicas, é válido tratar sobre critérios, métodos, classificações e tipos de avaliação existentes, os quais podem ser seguidos e utilizados pelos agentes envolvidos no processo.

Na concepção de Cunha, as principais metas da avaliação são: “[...] a melhoria do processo de tomada de decisão, a alocação apropriada de recursos e a responsabilidade para o parlamento e os cidadãos” (2006, p. 4).

### 3.1.1 Métodos de avaliação

Sobre métodos de avaliação, Cunha (2006) salienta que algumas perguntas precisam ser respondidas. Essas perguntas estão centradas em três funções atribuídas à avaliação das políticas e que, conforme o contexto histórico, tiveram denominações diferentes.

- **informação:** predominante nos anos 60, os países que avaliavam as políticas públicas tinham mais interesse na informação. As principais perguntas eram: como funcionam as políticas? Que efeitos produzem? Como se pode melhorá-las?
- **alocação:** esta segunda fase, que tomou corpo nos anos 80 e predomina até hoje, busca a alocação ou dotação orçamentária mais racional. As questões estão centradas em: que programas podem ser cortados a partir de resultados negativos? Quais são as consequências da privatização de certas atividades públicas? Como os programas podem ser reorganizados para atingir mais resultados com o mesmo montante?
- **legitimação:** este item não pode ser identificado com uma fase temporal e sempre desempenhou papel importante no contexto político. (DERLIEN, 2001 apud CUNHA, 2006).

Já para Merigo e Andrade (2012c), existem os seguintes métodos e técnicas de avaliação:

- **avaliação de eficiência:** mede a relação entre os instrumentos (tempo, recursos financeiros e técnicos) empregados na implementação de uma determinada política e os resultados alcançados;
- **avaliação de eficácia:** avalia a relação entre os objetivos e os resultados efetivos, se os objetivos foram alcançados;
- **avaliação de efetividade:** verifica se os resultados e/ou impactos das ações causaram mudanças efetivas nas condições sociais anteriores à sua implementação.

Corroborando a classificação apresentada, vejamos o que afirmam Lopes, Amaral e Caldas (2008, p. 20):

Para se analisar a eficácia e eficiência de um programa, uma avaliação deve buscar responder se os produtos alcançados são gerados em tempo hábil, se os custos para tais produtos são os menores possíveis e se esses produtos atendem aos objetivos da política. Quanto à sustentabilidade, uma política deve ser capaz de que seus efeitos positivos se mantenham após o término das ações governamentais na área foco da política pública avaliada.

Este novo patamar relaciona-se às novas formas de pensamento na avaliação de políticas, onde se levam em consideração aspectos como efetividade, eficiência, prestação de contas e desempenho da gestão pública. Consequentemente, torna-se um importante instrumento para gestores, formuladores e implementadores de tais políticas públicas, permitindo que as decisões sejam tomadas com mais propriedade (CUNHA, 2006).

Dessa forma, diante de tantos dados disponíveis, os métodos são primordiais para estruturar o processo de avaliação, bem como para estruturar estes dados e transformá-los em informações, as quais subsidiarão a tomada de decisão na gestão pública.

### 3.1.2 Tipos de avaliação

Segundo Merigo e Andrade (2012c, p. 7), podemos contar com os seguintes tipos de avaliação:

- a avaliação diagnóstica: antecede a formulação da política, seus programas e projetos. É a reflexão que possibilita a definição de critérios para uma decisão;
- a avaliação processual: desenvolvida durante o período de implementação, no momento de desenvolvimento das ações. Objetiva o acompanhamento constante dos trabalhos, verificando se estão sendo realizados. Esse tipo de avaliação verifica-se em períodos curtos de tempo (quinzenal ou mensal);
- a avaliação global: de eficiência, eficácia ou resultado, que ocorre ao final da execução das ações.

A classificação anteriormente apresentada pode ainda ser designada de uma diferente perspectiva, podendo assumir três formas: avaliação *ex ante* (antes da implementação), avaliação *ex post* (depois da implementação) e avaliação *in itinere*, conhecida como avaliação formativa ou monitoramento, realizada para adequação de alguns ajustes.

## 3.2 AVALIAÇÃO INTERNA E EXTERNA

Dentro de suas classificações, ainda encontramos mais duas divisões de avaliação: a que se refere ao grupo responsável por avaliá-la e a relativa à finalidade da avaliação.

“A primeira divisão se dá entre a avaliação interna, que é conduzida pela equipe responsável pela operacionalização do programa, e a externa, feita por especialistas que não participam do programa.” (LOPES; AMARAL; CALDAS, 2008, p. 20).

Segundo a mesma fonte:

A vantagem da primeira se dá devido ao fato de que, ao estarem inseridos no programa, a equipe terá maior conhecimento sobre eles, além de acesso facilitado às informações necessárias, o que diminui o tempo e os custos da avaliação. Em contrapartida, a equipe envolvida no programa pode não contar com a separação do objeto avaliado, necessária para se garantir a imparcialidade. Já a avaliação externa tem como ponto fraco o tempo necessário para se familiarizar com o objeto de estudo, porém conta com imparcialidade maior.

A segunda divisão se refere à finalidade da avaliação, que pode ser formativa, quando se buscam informações úteis para a equipe na parte inicial do programa, ou somativa, que busca gerar informações sobre o valor ou mérito do programa a partir de seus resultados, embasando a tomada de decisão quanto a manter, diminuir, aumentar ou encerrar as ações da política pública (LOPES; AMARAL; CALDAS, 2008).

Ao se considerar o enfoque de qual agente realiza a avaliação, Cunha (2006) complementa com os ensinamentos de Cohen e Franco (2004) e Cotta (1998):

- Avaliação externa: executada por pessoas de fora da instituição responsável pelo programa e que costumam ter experiência no assunto. Como vantagem se tem a isenção e objetividade dos avaliadores externos, já que estes não estão diretamente ligados ao processo e à possibilidade de comparação dos resultados obtidos com os de outros programas similares já verificados. Porém, o acesso às informações é mais difícil e os que vão ter seu trabalho avaliado podem, em alguns casos, dar informações parciais.

- Avaliação interna: realizada dentro da instituição responsável. Neste caso há maior cooperação das pessoas que participam do programa. Entre as vantagens está a eliminação da resistência natural a um avaliador externo, a possibilidade de reflexão e aprendizagem e compreensão sobre a ação executada dentro da instituição. Entretanto, pode-se perder em objetividade, pois quem julga também está envolvido no processo.
- Avaliação mista: busca relacionar os tipos de avaliação anteriores, propondo que os avaliadores externos tenham contato direto com os participantes do programa a ser avaliado, para assim manter as vantagens e superar as desvantagens das avaliações demonstradas acima.
- Avaliação participativa: utilizada principalmente para pequenos projetos. Calcula a participação dos beneficiários das ações no planejamento, na programação, execução e avaliação dos mesmos.

### 3.3 CRITÉRIOS E INDICADORES

Segundo Secchi (2010), a avaliação consiste ainda no momento em que são produzidas as respostas sobre as etapas anteriores do ciclo de políticas públicas. Abrange a definição de critérios, indicadores e padrões.

O primeiro item, o critério, conceitua-se como os instrumentos que servem como ponto de partida para as escolhas ou julgamentos. Baseiam-se em valores e auxiliam o avaliador a definir se uma política funcionou corretamente ou não.

Nesse sentido, os critérios de avaliação precisam também ser os precursores para a elaboração e execução de uma política, pois “[...] sua noção de sucesso ou fracasso [...] depende obviamente dos [...] propósitos [...] e das razões que levaram o analista a avaliar tal política” (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 5 apud MANTOVANELI JUNIOR, 2006, p. 55).

Secchi (2010) menciona cinco tipos principais de critérios utilizados em avaliações:

- economicidade: utilização de recursos;
- eficiência econômica: relação entre os recursos usados e a produtividade;
- eficiência administrativa: adequação da execução aos métodos definidos anteriormente;
- eficácia: alcance das metas ou objetivos definidos anteriormente;
- equidade: homogeneidade da distribuição de benefícios entre as pessoas que receberão a política.

Os critérios são operacionalizados através de indicadores que, na concepção de Secchi (2010, p. 50), “[...] são artifícios (proxies) que podem ser criados para medir *input*, *output* e resultado (*outcome*)”. Vamos entender um pouco sobre cada um destes indicadores.

- **input**: indicador relacionado aos gastos financeiros, recursos humanos e materiais. Mede esforços;
- **output**: diz respeito à produtividade de serviços/produtos. Mede realizações;
- **resultado**: efeitos das políticas públicas sobre os atores e a capacidade de resolver ou diminuir o problema inicial. Mede realizações.

Sobre indicadores, Cunha diz ainda que é a quantificação que comporta a mensuração dos resultados do programa. “É um recurso metodológico, empiricamente referido, que informa algo sobre um aspecto da realidade social ou sobre mudanças que estão se processando na mesma” (JANUZZI, 2003, p. 15 apud CUNHA, 2006, p. 9).

Cunha (2006) traz os ensinamentos de Januzzi (2003, p. 24), classificando da seguinte forma estes indicadores:

- quanto à natureza do fenômeno indicado: o indicador-insumo é a medida dos recursos humanos, financeiros, equipamentos – destinados. O indicador-produto serve para mensurar os resultados efetivos das políticas; e os indicadores-processo são considerados indicadores intermediários de esforço operacional para se conseguir os resultados;
- quanto à temporalidade: dividido em indicador de estoque, a medida em um momento específico e o indicador de *performance* ou fluxo, que busca medir mudanças que ocorreram entre dois momentos distintos;

- quanto à avaliação de programas: indicadores de eficiência dos meios e recursos alocados; indicadores da eficácia no cumprimento das metas; e indicadores da efetividade social do programa, ou seja, de seus efeitos.

### 3.4 AVALIAÇÃO X MONITORAMENTO/ACOMPANHAMENTO

É necessário também fazer uma distinção entre os termos avaliação e monitoramento ou acompanhamento, pois, apesar de serem parecidos, têm características distintas:

Enquanto o acompanhamento ou monitoramento é uma atividade gerencial interna, realizada durante o período de execução e operação, a avaliação pode ser realizada antes, durante a implementação ou mesmo algum tempo depois, após o programa provocar todo o seu impacto, e com a preocupação centrada no modo, medida e razão dos benefícios advindos (CUNHA, 2006, p. 12).

Para explicar melhor, Cunha (2006) diz que os processos de monitoramento ou acompanhamento e avaliação são complementares, entretanto a avaliação vai além, nela se verifica se o plano originalmente definido está de fato alcançando as transformações que pretendia e auxiliando a implantação de políticas públicas. Vale frisar que a avaliação precisa das informações oriundas do monitoramento/acompanhamento para fazer o julgamento que lhe cabe, quanto à eficiência, eficácia e efetividade dos programas.

### 3.5 RESULTADOS DA AVALIAÇÃO

Secchi (2010) ainda diz que a avaliação de uma política pública pode levar a alguns acontecimentos, como:

- pode fazer com que a política pública permaneça da maneira como está;
- pode permitir a reestruturação de alguns aspectos práticos da política, com identificação do que deve ser ajustado;

- fim da política pública, caso o problema tenha sido resolvido ou não tenha sido possível resolver.

Entretanto, uma dificuldade, apontada por Sabatier (1993 apud SECCHI, 2010, p. 52), é “[...] o tempo de maturação de uma política pública”. Segundo o autor, os efeitos de uma política podem ser calculados apenas depois de dez anos da sua implementação. Isto ocorre porque as políticas necessitam de alguns ajustes e da mudança de comportamento das pessoas envolvidas no processo.

Portanto, pelo que vimos até agora, a avaliação é um importante instrumento que permite identificar e monitorar o que está sendo feito de positivo ou negativo na política, permitindo promover mudanças durante o processo.

Por fim, com a avaliação é importante aprender, entre outras coisas, quais lições se pode tirar da política pública como um todo, considerando tanto o que deu certo como o que deu errado, enquanto gestor de políticas públicas.

## RESUMO DO TÓPICO 2

**Neste tópico você pôde aprofundar seus conhecimentos sobre os desafios de gestão das políticas públicas e a avaliação de tais políticas, um importante instrumento no ciclo das políticas públicas. Assim, caro(a) acadêmico(a), vamos juntos lembrar o que foi aprendido. Vejamos:**

- A gestão das políticas públicas apresenta inúmeros desafios a serem enfrentados. Um deles se refere ao questionamento de como conseguir concretizar os direitos previstos na Carta Constitucional, de modo a efetivá-la de fato.
- As políticas públicas acompanham o desenvolvimento da sociedade e suas necessidades, e fatores como infraestrutura e economia sempre fizeram parte dos problemas públicos. Já outros, como sustentabilidade ambiental e globalização, entraram no decorrer da evolução da sociedade.
- Manter o equilíbrio fiscal e aumentar a eficiência e a eficácia das políticas públicas também é outro desafio. Ainda podemos citar a maior participação do Poder Legislativo, que deve ter papel mais relevante na avaliação e no acompanhamento da execução orçamentária.
- No processo das políticas públicas, a avaliação, interpretada como um dos maiores desafios dos gestores, merece um tratamento especial, pois pressupõe a verificação dos acertos e erros, a correção de possíveis desvios e retomada de alinhamentos.
- A avaliação é um instrumento importante para a melhoria da eficiência do gasto público, da qualidade da gestão e do controle sobre a efetividade da ação do Estado, bem como para a divulgação de resultados de governo.
- Métodos e técnicas de avaliação que são realizadas: a avaliação de eficiência (relação entre os instrumentos e os resultados alcançados), avaliação de eficácia (relação entre os objetivos e os resultados efetivos, se os objetivos foram alcançados) e avaliação de efetividade (verifica se os resultados e/ou impactos das ações causaram mudanças efetivas nas condições sociais anteriores à sua implementação).
- A avaliação ainda pode ser diagnóstica (possibilita a definição de critérios para uma decisão), avaliação processual (objetiva o acompanhamento constante dos trabalhos, verificando se estes estão sendo realizados) e avaliação global (de eficiência, eficácia ou resultado).
- A avaliação pode ainda assumir três formas: avaliação *ex ante* (antes da implementação), avaliação *ex post* (depois da implementação) e avaliação *in itinere*, realizada para adequação de alguns ajustes.

- A avaliação também pode ser diferenciada, dependendo de quem a aplica: interna (conduzida pela equipe responsável pela operacionalização do programa), externa (feita por especialistas que não participam do programa), mista (busca relacionar os tipos de avaliação anteriores) e avaliação participativa (calcula a participação dos beneficiários das ações no planejamento, na programação, execução e avaliação dos mesmos).
- O critério é o instrumento que serve como ponto de partida para as escolhas ou julgamentos das políticas. Baseia-se em valores e auxilia o avaliador a definir se uma política funcionou corretamente ou não. Pode ser de economicidade, eficiência econômica, eficiência administrativa, eficácia ou equidade.
- Os critérios são operacionalizados através de indicadores, pois é a quantificação que comporta a mensuração dos resultados do programa. Podem ser *input* (medem esforços), *output* (medem realizações) e resultado (também medem realizações).
- Os indicadores ainda podem ser classificados quanto à natureza do fenômeno indicado (indicador-insumo, indicador-produto e indicadores-processo), quanto à temporalidade (indicador de estoque e indicador de *performance* ou fluxo) e quanto à avaliação de programa (indicadores de eficiência, eficácia e efetividade).
- O acompanhamento ou monitoramento é uma atividade gerencial interna, realizada durante o período de execução e operação das políticas; já a avaliação pode ser realizada antes, durante a implementação ou mesmo algum tempo depois, após o programa provocar todo o seu impacto.
- A avaliação de uma política pública pode levar a alguns acontecimentos: fazer com que a política pública permaneça da maneira como está, permitir a reestruturação de alguns aspectos práticos da política, identificando o que deve ser ajustado, ou ter fim, caso o problema tenha sido resolvido ou não tenha sido possível resolver.



Olá, acadêmico(a)! Agora que você já aprendeu os principais desafios da gestão das políticas públicas e sua avaliação, resolva as atividades a seguir, reforçando seu aprendizado. Boa atividade!

- 1 O equilíbrio fiscal está entre os desafios da gestão das políticas públicas. Este equilíbrio é o grande princípio da Lei de Responsabilidade Fiscal. Explique o que é a Lei de Responsabilidade Fiscal.
- 2 Além do equilíbrio fiscal, cite outro desafio atual presente na gestão das políticas públicas e que foi tratado na Unidade 2.
- 3 Como se sabe, inúmeros são os desafios para gerir uma política pública. Além do que foi mencionado no caderno, dê sua opinião sobre outro desafio que você considera essencial para uma boa gestão da política pública.
- 4 Qual a diferença entre critérios e indicadores?
- 5 Apesar de terem nomes parecidos, a avaliação e o acompanhamento ou monitoramento tem funções distintas. Diga qual é essa diferença.





## 1 INTRODUÇÃO

As políticas públicas resultam de forças sociais, o que faz com que sua forma e conteúdo estejam diretamente associados à conjugação de fatores estruturais e conjunturais do processo histórico de um país. No Brasil, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu novas diretrizes para a efetivação das políticas públicas brasileiras. Disponível em: <<http://revisor10.com.br/24h/pessoa/temp/anexo/1/112/1184fb6636800a0a.doc>>. Acesso em: 8 abr. 2015.

Este tópico possibilitará que você compreenda o controle social, sua evolução e ampliação como exercício regular nas políticas públicas, servindo como base para a instauração de um Estado efetivamente atuante em suas responsabilidades e para com seus cidadãos.

Torna-se importante fortalecer seu conhecimento nas questões relativas ao controle social, suas características e peculiaridades, as quais compõem a gestão eficiente das políticas públicas.

Para tanto, este tópico tem por objetivo apresentar a você, acadêmico(a), a importância do controle na administração pública, que é sua função administrativa destinada a medir e avaliar o desempenho, bem como as abordagens que envolvem as questões relacionadas às políticas públicas.

Então, vamos aos estudos!

## 2 CONTROLE NA GESTÃO PÚBLICA

O controle na gestão pública corresponde a uma função administrativa responsável por medir e avaliar o desempenho e promover a ação corretiva, quando necessário. Portanto, o controle é um processo essencialmente regulatório. Tem ainda como objetivo assegurar os resultados das estratégias políticas e diretrizes, projetos públicos, dos planos táticos e operacionais, das regras e procedimentos, itens que se adequam tanto quanto possível aos objetivos previamente definidos.

Meirelles (2008, p. 636) define “[...] controle como uma faculdade de vigilância, orientação e correção que um poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”.

Em linhas gerais, o controle mede resultados, pautado em análise de desvios e geração de relatórios. Em uma visão mais específica, o controle desenvolve uma consciência estratégica direcionada ao aperfeiçoamento contínuo. Voltado à sociedade, é compreendido como procedimentos que levam em consideração a cultura e os valores.

O controle das organizações públicas pode acontecer quando a sociedade se organiza politicamente com o objetivo de controlar ou influenciar instituições sobre as quais não se tem poder formal (SANTOS, 2006).

Diante disso, na gestão pública, segundo Santos (2006, p. 4), “[...] o controle tem como fundamento o domínio do órgão superior sobre o órgão inferior. Objetiva o cumprimento da lei e das instruções e a execução de suas atribuições, bem como os atos e o rendimento de cada servidor”.

Acadêmico(a), você pode observar que o controle na administração pública nasceu para corrigir os rumos seguidos diante dos interesses da sociedade. Atualmente com o intuito de dar maior transparência aos gastos e à utilização regular dos recursos públicos.

## 2.1 TIPOS DE CONTROLE

Para que os sistemas de controle e procedimentos possam orientar o processo de formulação e revisão das políticas públicas e práticas de gestão, estes devem ser idealizados em estreita vinculação com o processo decisório da organização pública. Assim, os sistemas de controle respondem aos objetivos, às estratégias e às demandas dos órgãos.

De acordo com Amat (apud GOMES; SALAS, 1997), os sistemas de controle podem variar conforme os seus diferentes graus e objetivos, que são: horizonte temporal, finalidade, nível de hierarquia, complexidade, atividade a controlar, ponto de partida, conteúdo, informação, grau de predição e estrutura de decisão.

Pereira (1997) aponta que ainda se podem dispor dos seguintes mecanismos de controle:

- a) **hierárquico ou administrativo:** exercido dentro das organizações públicas ou privadas;
- b) **democrático ou social:** exercido na esfera política sobre as organizações e os indivíduos;
- c) **econômico:** via mercado.

Existem também os controles participativo, administrativo, legislativo e judiciário. Vejamos:

- a) **controle participativo:** está relacionado à satisfação do consumidor. Tem a necessidade de preservar a eficiência e a eficácia e aplicar mudanças para um serviço responsável;
- b) **controle administrativo:** é aquele que o Poder Executivo e os órgãos de administração dos demais poderes exercem sobre suas próprias atividades, objetivando mantê-las dentro da lei, segundo as necessidades do serviço. Podem ocorrer de diversas formas, como: recursos administrativos, representação administrativa, reclamação e pedidos de reconsideração. Materializam-se por meio da abertura de processo administrativo (instauração, defesa, relatório e julgamento);
- c) **controle legislativo:** é exercido pelo Congresso Nacional, Assembleia Legislativa e Câmara de Vereadores sobre determinados atos do Executivo. Objetiva os interesses do Estado e da comunidade;
- d) **controle judiciário:** é exercido pelos órgãos do Poder Judiciário sobre os atos administrativos dos três poderes. Os controles mais conhecidos são: mandado de segurança, ação popular e representação de inconstitucionalidade de lei ou ato normativo federal ou estadual. (SANTOS, 2006).

No ambiente da administração pública existem o controle interno e o controle externo. O controle interno é aquele exercido pelos próprios órgãos estatais, ou seja, dentro da estrutura dos poderes, a qual pratica seus atos e os controla, visando à “[...] garantia do cumprimento dos objetivos, destacando o cumprimento de leis, regulamentos, políticas, diretrizes e procedimentos da organização” (ROZO, 2002 apud SOARES; MOSER, 2011, p. 86). Já o controle externo atua através do Poder Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas da União e dos estados. Guerra (2005, p. 108 apud SOARES, 2012, p. 147) conceitua controle externo como:

[...]aquele desempenhado por órgão apartado do outro controlado, tendo por finalidade a efetivação de mecanismos, visando garantir a plena eficácia das ações de gestão governamental, porquanto a administração pública deve ser fiscalizada, na gestão dos interesses da sociedade, por órgão de fora de suas partes, impondo atuação em consonância com os princípios determinados pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade, publicidade, motivação, impessoalidade, entre outros.

Relembramos até aqui duas formas de controle, quais sejam, o interno e o externo, sendo o primeiro existente dentro de cada um dos poderes e o externo realizado através do Poder Legislativo mediante o auxílio dos Tribunais de Contas.

Porém, um terceiro controle encontra-se como essencial para a transparência da gestão pública, bem como para a lisura e eficácia de suas políticas, denominado “controle social”.

Vamos conhecê-lo?

### 3 CONTROLE SOCIAL

O controle social é inegavelmente um importante instrumento para consolidar a democracia e para fortalecer as ferramentas de participação popular. Neste sentido, a democracia participativa vem crescendo nos últimos tempos devido à demanda em torno da ampliação das formas de controle exercidas pela comunidade. Assim, acaba por fortalecer e construir os espaços institucionais de participação popular que intervêm no processo de formulação e avaliação das políticas públicas. Afinal de contas, como se dá esse tão falado controle social, de que modo e forma se legitima na sociedade? Não há uma resposta simples a essa pergunta. Podemos iniciar o debate com uma questão que consideramos fundamental neste contexto: o acesso à informação em seus mais variados matizes. Da ampliação e maior plenitude do acesso à informação decorrerá o maior conhecimento da sociedade acerca de sua própria estrutura e, conseqüentemente, uma maior consciência de seus destinos. Quem detém o conhecimento detém o poder, e pode fazer uso dele para tomar as decisões ou pelo menos entender por que elas são tomadas, mas as conjunturas não são tão simples assim.

De acordo com Moroni (apud CANELA; NASCIMENTO, 2009, p. 40):

O debate sobre o controle social das políticas públicas e o acesso à informação é uma agenda que está sendo colocada à sociedade brasileira de forma cada vez mais premente. Nessa agenda, a primeira questão é o próprio conceito de controle social. Nos países africanos, por exemplo, o termo é totalmente rejeitado, pois ele é entendido como um controle do Estado sobre a sociedade. No Brasil, fomos construindo, ao longo dos anos, a proposta de controle social a partir da legitimação do controle da sociedade civil sobre as ações do Estado.

Quando falamos em controle social, não nos referimos simplesmente à consulta do Estado pela sociedade civil. E também não se trata somente da questão de acesso à informação. O controle social diz respeito ao direito que o cidadão tem de participar dos destinos da nação. Esse direito humano à participação se insere em uma concepção política, que não é apenas a da democracia representativa, mas que envolve o fato de que a sociedade deve participar da vida pública para além do já consolidado direito à representação.



A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011) estabelece que as informações de interesse coletivo ou geral deverão ser divulgadas em ofício pelos órgãos públicos, espontânea e proativamente, independentemente de solicitações. Saiba mais no site da Presidência da República, que abriga informações gerais sobre o assunto: <[www.planalto.gov.br](http://www.planalto.gov.br)>.

FONTE: Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 25 mar. 2015..

Moroni ressalta cinco elementos que estruturam o conceito de controle social:

[...] o direito de participar na elaboração, na deliberação, na implantação, no monitoramento e na avaliação das políticas públicas. Além deles, há outro ponto: a questão do orçamento. Quais são os recursos de que determinada política pública dispõe? Enfim, quando se fala em controle social, subentende-se todo esse conjunto de pontos, de direitos. A sociedade civil desenvolveu um sistema descentralizado e participativo, para exercer tais direitos, que se manifesta nos conselhos, nas conferências e em vários outros. (MORONI apud CANELA; NASCIMENTO, 2009, p. 40).

O controle social vem, portanto, sendo paulatinamente conquistado pela sociedade civil através de demandas sociais, mas a questão não é tão simples assim. Maciel (2012, p.1) afirma que:

A Constituição Federal de 1988, ao estabelecer novos princípios e diretrizes para as políticas públicas realizadas pelo Estado brasileiro, definiu parâmetros precisos ao processo de elaboração e fiscalização das diferentes políticas setoriais. Não obstante, quase 20 anos pós-promulgação da Constituição Federal, é possível identificar alguns componentes que aproximam e/ou distanciam a efetividade desses novos princípios e diretrizes. A universalização do atendimento proposta no sistema de proteção social brasileiro, por exemplo, encontra-se, objetivamente, muito aquém do pretendido por esse princípio constitucional. A descentralização político-administrativa, tanto no tocante à formulação, quanto no financiamento e no controle social, encontra resistências político-burocráticas apesar de avanços na normatização de áreas como a saúde, a educação e a assistência social.

A contradição na efetivação dos novos princípios e diretrizes de controle social estabelecidos na Constituição Federal de 1988 também ficava evidente em outros países da América Latina. Segundo Vizer (2007) citado por Sardinha (2012,

p. 3), o ressurgimento das democracias na década de 1980 em muitos países fez “[...] com que as sociedades nesses países observassem um movimento para (re) construir bases plurais das formas institucionais de um regime democrático”.

Da mesma forma, Santos e Avritzer (2002) citados por Sardinha (2012, p. 3) afirmam que:

A demanda por reconhecimento e a participação nos espaços públicos de ação e nas decisões do Estado, por parte de muitos grupos e comunidades, acompanham uma tendência de limitações nas democracias representativas que, se por um lado tem pela via da autorização das eleições uma via para o exercício da democracia, em escala ampliada tem dificuldade para lidar com a questão da prestação de contas e da representação de múltiplas identidades.

Ainda segundo Sardinha (2012, p. 3):

O fim das guerras mundiais e o aprofundamento do processo de globalização ressaltam a necessidade do debate sobre a democracia representativa e a democracia participativa de modo amplo em países com diversidade étnica e cultural, entre grupos que têm dificuldade em ter direitos reconhecidos ou em nações de cultura política marcada pela supremacia de interesses de elites econômicas. Situações presentes na América Latina.

No Brasil esse processo é permeado por contradições, experiências distintas e desafios próprios da cultura democrática do país. O autoritarismo social e visões hierárquicas e excludentes da sociedade e da política são obstáculos para constituição e funcionamento de novos espaços para participação nas decisões sobre políticas públicas, sendo a confrontação desses mesmos padrões um dos principais resultados democratizantes dos novos espaços públicos (DAGNINO, 2002 apud SARDINHA, 2012, p. 3).

A participação da sociedade civil em todas as fases das políticas públicas pode ser vista como favorável, porém pode ocasionar o crescimento de problemas de gestão e controle, assim como abrir espaço para uma série de questionamentos acerca do compartilhamento das responsabilidades, pois a participação da sociedade civil não pode ser apresentada como uma estratégia de o Estado ausentar-se das suas responsabilidades, delegando-as à sociedade civil (CAVALCANTI; RUEDIGER; SOBREIRA, 2005).

O processo de democratização em curso põe no centro da discussão a transição dos regimes de exceção para as democracias representativas e participativas. O controle social neste contexto muda de mãos, passando gradativamente para toda a sociedade. Desta transição decorrem inúmeras dificuldades, inclusive a de reprodução pelos representantes dos diferentes grupos sociais das práticas tão arraigadas de exclusão do coletivo nas tomadas de decisão. A construção da democracia participativa é, portanto, complexa e demanda um esforço enorme dos grupos sociais em assumir a participação efetiva nos instrumentos de controle social.

### 3.1 AGENTES CONTROLADORES DAS POLÍTICAS DE GESTÃO PÚBLICA

Neste subitem cabe identificar quais são os principais agentes de controle das políticas públicas e qual seu papel no cenário da administração pública. Assim, ao retomar a importância do acesso à informação, destacamos o assunto exposto na publicação “Acesso à informação e controle social das políticas públicas”, que diz que “[...] o direito de acesso a informações públicas pode servir como reforço ou complemento aos já existentes processos e sistemas de fiscalização de ações de governos”. (CANELA; NASCIMENTO, 2009, p. 84).

Neste mesmo estudo são identificados os principais agentes de controle das políticas públicas: as representações diretas da sociedade civil, como associações voluntárias e conselhos municipais, o Poder Legislativo e o Ministério Público.

Cumpre-nos introduzir agora outro conceito fundamental, o qual envolve todos os agentes controladores das políticas públicas: a consecução de uma gestão pública transparente e democrática, expressa através do conceito de governança que, segundo o DFID – *Department for International Development*, órgão do governo britânico de 2007, trata:

[...] do uso do poder e da autoridade e de como um país lida com eles. Pode ser interpretada em muitos níveis diferentes, desde o comando do Estado até uma comunidade local ou um chefe de família. A análise da governança leva em conta todos os mecanismos, processos, relações e instituições pelas quais cidadãos e grupos organizam seus interesses e exercitam seus direitos e obrigações [...] (CANELA; NASCIMENTO, 2009, p. 84).

Neste sentido, a governança se dá por meio das relações entre os cidadãos e o governo, que, por consequência, sofrem influência de instituições, leis e regulamentações e da própria tradição e cultura do meio em que vivem, além de estarem condicionados a fatores geográficos, históricos e econômicos de cada país.

Segundo o DFID, existem três pontos essenciais para a definição de uma boa governança em um determinado território.

Um deles é a capacidade do Estado, ou seja, a habilidade e a autoridade de líderes, governantes e organizações públicas de levar ações adiante. O outro é a *accountability*, que implica a habilidade dos cidadãos de influenciar na transparência de seus líderes, governantes e instituições públicas. E o terceiro é aquilo que o DFID chama de *responsiveness* – a forma como líderes, governantes e organizações públicas reagem para corresponder às necessidades e direitos dos cidadãos (CANELA; NASCIMENTO, 2009, p. 85).

Assim, observa-se que no momento em que os agentes controladores das políticas têm o direito de acesso às informações públicas, estes se tornam mais

capacitados e preparados para influenciar e controlar os líderes, governantes e organizações públicas para a participação na tomada de decisões de uma ou mais políticas públicas.



O termo *accountability* refere-se à ideia de responsabilização, refere-se ao controle e à fiscalização dos agentes públicos.

O termo *responsiveness* trata de questões tais como a responsabilidade dos governos, a transparência e a capacidade de resposta.

Para exercer este controle, alguns estudiosos trazem os conceitos de ‘patrulha de polícia’ e ‘alarme de incêndio’, como formas de fiscalização por parte da sociedade civil, Legislativo e Ministério Público.

O primeiro se refere a audiências, pesquisas, investigações e outras formas de verificar as ações das instituições ou órgãos monitorados. O segundo envolve os alertas que alimentam o Legislativo, saídos de grupos de interesse do eleitorado, da mídia e de outros envolvidos em controlar ações do governo. O primeiro implica uma estrutura que aumenta custos, enquanto o segundo carrega o risco de falha dos “olheiros” do Legislativo. Esses riscos diminuiriam muito com a existência de um amplo sistema de acesso às informações públicas (CANELA; NASCIMENTO, 2009, p. 85).

As formas de controle da sociedade civil, Poder Legislativo e Ministério Público serão abordadas a seguir. Continuemos a leitura!

### 3.1.1 Poder Legislativo

Quanto ao **Poder Legislativo**, aqui no Brasil, a **Câmara de Deputados**, a **Câmara de Vereadores** e o **Senado Federal** têm à sua disposição várias ferramentas que permitem a fiscalização das ações por parte do Estado. Como explicam Canela e Nascimento (2009), eles podem pedir oficialmente informações ao Executivo ou ainda solicitar a presença de representantes do Executivo em sessões das Câmaras e do Senado. Entretanto, para a utilização destes instrumentos é preciso ainda transpassar as resistências legais e políticas que existem.

Não raras são as vezes em que os pedidos do Legislativo não obtêm resposta dentro dos prazos ou esta é insatisfatória; ou há ainda as negociações políticas constituídas em CPIs e comissões, que emperram a transparência das atividades do governo (CANELA; NASCIMENTO; 2009).

A maior participação é do Legislativo no processo das políticas públicas, inclusive é um dos atuais desafios na gestão das políticas. Apesar dessas barreiras, é preciso que os representantes do Legislativo cobrem mais para que a população seja atendida e informada.

### 3.1.2 Ministério Público

O Ministério Público também é um dos agentes controladores das políticas públicas. Ele tem os poderes assegurados pela Constituição brasileira para o controle das atividades nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, porém muitas vezes só na teoria, pois, na prática, ainda esbarra na dificuldade em ter acesso às informações do Estado.



Os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário estão interligados, mas cada um exerce um papel diferente. O Poder Executivo tem a responsabilidade de implementar ou executar as leis e a agenda diária do governo ou do Estado. Já o Legislativo tem o poder de legislar, criar leis. O Poder Judiciário, por sua vez, possui a capacidade de julgar, de acordo com as leis criadas pelo Poder Legislativo e de acordo com as regras constitucionais do país. FONTE: Disponível em: <[https://www.portalbrasil.net/2006/colunas/politica/abril\\_16.htm](https://www.portalbrasil.net/2006/colunas/politica/abril_16.htm)>. Acesso em: 25 mar. 2015.

Até chegar a esse *status*, de órgão controlador das ações do governo, o Ministério Público iniciou suas atividades como órgão do Poder Judiciário, isso pela Constituição de 1967. Já no ano de 1969 passou a pertencer ao Poder Executivo, precisando de requisições ao ministro da Justiça nos diversos tipos de ações em que necessitava atuar. Com a Constituição de 1988, o Ministério Público deixou de pertencer ao Executivo, tendo independência total dos três poderes. “Ao Ministério Público é assegurada autonomia funcional e administrativa” (BRASIL,1988).

Com essa autonomia, o Ministério Público ganhou plenos poderes para poder cumprir suas atividades, “[...] sem necessidade de autorização de outro órgão ou instituição, requisitar investigações e instalação de inquéritos policiais, exigir a entrega de documentos, expedir notificações, colher depoimentos e tomar outras providências” (CANELA; NASCIMENTO, 2009, p. 87).

Entretanto, algumas dessas mudanças só começaram a ocorrer na prática anos seguintes, com uma nova regulamentação dos poderes, que se deu através da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, que também alterou a estrutura do órgão. Atualmente o Ministério Público é constituído pelo Ministério Público da União, subdividido em Ministério Público Federal, do Trabalho, Militar e do Distrito Federal e Territórios, e pelo Ministério Público dos estados. Além

disso, essas modificações foram propícias para promotores e procuradores, que não podiam mais suspender investigações ou mudar a maneira como elas estavam sendo conduzidas só porque recebiam ordens de superiores (CANELA; NASCIMENTO, 2009).

Foi então, na década de 1990, que de fato os representantes do Ministério Público passaram a exercer o controle das ações nos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Controle este que, apesar de todas as mudanças legais que visavam dar maior autonomia, infelizmente ainda não contempla totalmente o acesso às informações públicas.

Conforme Canela e Nascimento (2009), há casos em que o MP precisa solicitar ao Poder Judiciário que o Executivo repasse algum dado, mas o pedido já é barrado pelos próprios magistrados do Judiciário. Assim, a tão sonhada autonomia para poder fiscalizar e controlar as ações governamentais não sai do papel, fica só no discurso. Eis aí também outro desafio na gestão pública atual.

### 3.1.3 Sociedade civil

Correa define a sociedade civil como “[...] o lugar onde se processa a articulação institucional das ideologias e dos projetos classistas” (2006, p. 5 apud PEDRINI; ADAMS; SILVA, 2007, p. 117). Esta sociedade “[...] se constitui um espaço de força política, formado por diferentes segmentos sociais que não são governamentais. Assim, é constituída por associações, movimentos populares, organizações não governamentais (ONGs), sindicatos, entre outras”. (PEDRINI; ADAMS; SILVA, 2007, p. 117).

A formação de grupos como os movimentos populares, associações e ONGs se deu principalmente a partir da Constituição de 1988 e teve como papel fiscalizar as políticas públicas e as autoridades que têm a responsabilidade de implementar tais políticas, buscando representar a comunidade ou o setor a que pertencem na obtenção de melhorias.

Para que atuem de forma mais significativa e se tornem fiscalizadores incisivos no controle social das políticas públicas, estes grupos precisam ter mais acesso às informações, uma realidade ainda em construção no nosso país. Canela e Nascimento (2009, p. 88) citam um exemplo: “[...] organizações de defesa dos direitos da criança, da mulher, dos negros, dos índios, preocupadas com a saúde pública ou envolvidas na agenda mais transversal de combate à corrupção têm sua atuação limitada pela frequente ausência de disponibilização ampla e irrestrita de informações”.

No que tange à maior participação desses grupos, há muito ainda o que ser conquistado, mas também já se pode visualizar a atuação consolidada de algumas ONGs para usar as informações, mesmo que poucas, que estão disponíveis com o objetivo de fiscalizar o Estado quanto às suas áreas de interesse (CANELA; NASCIMENTO, 2009).

No nível local, onde se concentram associações e conselhos atuantes, a transparência dos atos governamentais é procurada através desses grupos. O fato é que as associações atuam diretamente no controle do Estado, prezando e buscando a redução considerável da corrupção.

## 3.2 FORMAS DE CONTROLE SOCIAL

O texto extraído do Portal da Transparência (2014) retrata de forma clara e objetiva sobre a importância das formas de controle social e do papel dos cidadãos nesse processo, quando expõe:

As ideias de participação e controle social estão intimamente relacionadas. Por meio da participação na gestão pública, os cidadãos podem intervir na tomada da decisão administrativa, orientando a administração para que adote medidas que realmente atendam ao interesse público e, ao mesmo tempo, podem exercer controle sobre a ação do Estado, exigindo que o gestor público preste contas de sua atuação.

A participação contínua da sociedade na gestão pública é um direito assegurado pela Constituição Federal, permitindo que os cidadãos não só participem da formulação das políticas públicas, mas também fiscalizem de forma permanente a aplicação dos recursos públicos.

Assim, o cidadão tem o direito não só de escolher, de quatro em quatro anos, seus representantes, mas também de acompanhar de perto, durante todo o mandato, como esse poder delegado está sendo exercido, supervisionando e avaliando a tomada das decisões administrativas.

É de fundamental importância que cada cidadão assuma essa tarefa de participar da gestão pública e de exercer o controle social do gasto do dinheiro público. A Controladoria-Geral da União (CGU) é um dos órgãos de controle da correta aplicação dos recursos federais repassados a estados, municípios e Distrito Federal. No entanto, devido às dimensões do Estado brasileiro e do número muito grande de municípios que possui, a CGU conta com participação dos cidadãos para que o controle dos recursos seja feito de maneira ainda mais eficaz.

Com a ajuda da sociedade, será mais fácil controlar os gastos do Governo Federal em todo o Brasil e garantir, assim, a correta aplicação dos recursos públicos.

FONTE: Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/controlesocial/>>. Acesso em: 8 abr. 2015.

## O controle social também pode ser compreendido como um

[...] processo (conjunto de mecanismos e instrumentos) de participação popular na gestão (formulação, planejamento, gerenciamento financeiro, monitoramento e avaliação) das diversas políticas públicas e das instâncias estatais e governamentais. É, também, a responsabilização dos gestores públicos. (CÁRITAS, 2005 apud PEDRINI; ADAMS; SILVA, 2007, p. 26).

Essa participação popular pode ocorrer de diversas formas, entre as quais podemos citar os conselhos, o Orçamento Participativo, as ouvidorias e a descentralização das políticas públicas, temas estes essenciais que veremos a seguir.

### 3.2.1 Conselhos

Uma das formas de o cidadão exercer o controle social, possibilitando uma gestão democrática das políticas públicas, é a criação dos **conselhos paritários**. Além de oportunizarem a participação popular, estes conselhos “[...] representam a possibilidade de estabelecer novas formas de relacionamento entre o Estado e a sociedade civil. Dessa forma, oportunizam uma construção de política capaz de conferir visibilidade aos grupos sociais” (CAMPOS; MACIEL, 1997 apud PEDRINI; ADAMS; SILVA, 2007, p. 49).

Campos e Maciel (1995 apud PEDRINI; ADAMS; SILVA, 2007) dizem que se deve levar em consideração que a instituição de um conselho paritário abrange os critérios de escolha das entidades da sociedade civil. Logo, é preciso observar a representatividade dessas entidades.



O conselho paritário é aquele cuja composição é paritária entre governo e sociedade civil, ou seja, cada segmento indicando metade dos conselheiros. FONTE: A CONFIGURAÇÃO interna do poder. Disponível em: <<http://portosalvador.blogspot.com.br/2010/08/o-artigoconfiguracao-interna-de-poder.html>>. Acesso em: 25 mar. 2015.

Os autores elencam algumas perguntas que devem ser feitas sobre estas entidades:

[...] Que grupos ou camadas sociais estão representados nesta entidade? A que interesse está vinculada? Sua tradição política a aproxima das demandas de que classes sociais? Como esta entidade está organizada? O seu funcionamento propicia o debate democrático e a deliberação

representativa? Em que instâncias ou fóruns suas teses e reivindicações são debatidas e aprovadas? Como se desenvolve o processo seletivo de seus representantes e dirigentes? (CAMPOS; MACIEL, 1995, p. 152 apud PEDRINI; ADAMS; SILVA, 2007, p. 80).

Outro aspecto importante a ser considerado na criação e implementação dos conselhos é que “[...] neste processo, a sociedade civil também é interpelada a modificar-se, a construir alianças em torno de pautas coletivas, a transcender a realização de interesses particularistas e corporativistas, convocada ao exercício de mediações sociais e políticas para o atendimento de demandas populares”. (RAICHELIS, 2006, p. 12). Ou seja, não adianta apenas cobrar maior participação nas decisões do governo, na formulação das políticas públicas e nos benefícios que elas podem trazer à comunidade, se essa mesma comunidade não estiver atuante e interessada em todo o processo. Além disso, é necessário evitar que estes conselhos acabem centralizados nas mãos do governo e interfiram, neutralizem ou mesmo minem as decisões do Conselho, fazendo com que os conselhos percam a sua própria autonomia. Para isso, os representantes da sociedade civil devem ter em mente que o que interessa são os interesses coletivos e não meras compensações pessoais por fazer parte desses conselhos.

Para tanto, cabe ao poder público proporcionar as condições necessárias para a atuação dos conselhos e que eles se interessem e se responsabilizem pela causa assumida. Assim, “[...] é preciso enfrentar com maior determinação o desafio da qualificação dos conselheiros, especialmente da sociedade civil, que precisam incorporar novas competências políticas, éticas e técnicas para desempenhar o papel de representação política no espaço público”. (RAICHELIS, 2006, p. 14). Dessa forma, ao dar voz e vez para a comunidade através dos conselhos, o Estado não pode, em hipótese alguma, agir como se a responsabilidade do processo de uma política pública não lhe coubesse mais. Ambos têm suas responsabilidades nesse ciclo, e o governo deve chamar a população para elencar as principais necessidades e propor alternativas de solução ou minimização dos problemas; já à sociedade civil cabe o papel de cobrar e participar.

Através de uma maior organização e articulação da sociedade civil é possível considerar a participação popular na formulação das políticas públicas, pois esta terá fortalecido seu espaço (vez e voz) e assim poderá ter mais êxito para alcançar seus objetivos.

Gohn (2002, p. 75 apud PEDRINI; ADAMS; SILVA, 2007, p. 118) explicita que:

Neste novo cenário, a sociedade civil se amplia para entrelaçar-se com a sociedade política. Desenvolve-se, então, o chamado espaço público não estatal expresso nos conselhos, fóruns, redes de articulação etc. A importância da sociedade civil, neste novo contexto, se faz para democratizar a gestão da coisa pública.

Raichelis (2006, p. 11, grifo da autora) ainda complementa:

Nesses termos, a busca por novos espaços de participação da sociedade civil consubstanciou-se, entre outros aspectos, pela definição no texto constitucional de instrumentos ativadores da *publicização* das políticas sociais. Estimulou-se, assim, a construção de mecanismos de transferência de parcelas de poder do Estado para a sociedade civil organizada, e os Conselhos foram a estratégia privilegiada.

Cabe também observar que o conselho é uma inegável forma de participação popular, porém não é a única.

[...] não podemos supor que a participação popular seja reduzida apenas ao espaço dos conselhos. Ao contrário, o balanço das experiências de mais de uma década revela que os Conselhos não podem ser considerados como únicos condutos da participação política e nem exemplos modelares de uma sociedade civil organizada. Esta é *uma* das formas que o movimento social conseguiu conquistar, que precisa ser acompanhada e avaliada atentamente, e combinada com outras modalidades de organização e mediação políticas (RAICHELIS, 2006, p. 12-13, grifo da autora).

Entre essas demais formas de controle social e, por consequência, de participação popular, encontram-se o Orçamento Participativo, a ouvidoria e a descentralização das políticas públicas, nossos próximos assuntos de estudo.

### 3.2.2 Orçamento participativo

O Orçamento Participativo (OP) busca aproximar os delegados, representantes das associações de moradores dos bairros, comunidade e governo, no intuito de garantir a participação da população nas decisões de benfeitorias a serem realizadas com parte do orçamento arrecadado. Dessa forma, ocorre uma gestão democrática e transparente.

De forma conceitual, o Orçamento Participativo é um importante instrumento de complementação da democracia representativa, o qual permite que o cidadão debata e defina os destinos de uma cidade. Através dele, a população decide as prioridades de investimentos em obras e serviços a serem realizados a cada ano, com os recursos do orçamento público. Além disso, o Orçamento Participativo estimula o exercício da cidadania, o compromisso da população com o bem público e a corresponsabilização entre governo e sociedade sobre a gestão da cidade (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, 2012).

A introdução do Orçamento Participativo no Brasil, de certa forma, constitui-se em uma inovação na gestão pública, na medida em que possibilitou a abertura de discussão com a sociedade a respeito do destino dos fundos públicos, ou seja, a deliberação sobre o orçamento público e a definição das prioridades de investimentos mediante participação popular (MORAIS; TINOCO apud TINOCO *et al.*, 2007, p. 55).

Um dos fatores que contribuíram de forma significativa para a expansão das políticas participativas foi o aumento das receitas municipais logo após a abertura política e, posteriormente, com a Constituição de 1988. Não apenas o aumento das receitas municipais trazidas pela redemocratização teve impacto positivo sobre essas políticas. Tão ou mais importante foi a decisão de alguns governos locais de proceder ao ajuste fiscal. Esse dado é em geral pouco mencionado na literatura, mas é de crucial importância para a reforma tributária promovida pela Constituição de 1988 (SOUZA, 2001).

Para Ferreirinha (2012, p. 107), “[...] o importante da experiência do Orçamento Participativo é vislumbrar projetos públicos que nasçam da participação da sociedade civil. A sociedade civil não só é capaz de manifestar as necessidades e as suas prioridades, como também participar do orçamento”. Neste sentido, mediante o orçamento participativo, as decisões de quais ações (inseridas em políticas públicas) serão escolhidas para a realização acontecem através da representatividade da sociedade. Este instrumento fomenta a cidadania e oportuniza à comunidade seu direito de participar e contribuir nas decisões governamentais.

### 3.2.3 Ouvidoria

A ouvidoria pode ser conceituada como sendo uma instituição que representa os legítimos interesses dos cidadãos no ambiente em que atua na busca de soluções efetivas. Diante dessa afirmativa, o conceito quer dizer que a ouvidoria representa a voz do cidadão na organização, recomendando ações de melhorias, fidelizando clientes e gerando valores que antes eram obtidos em pequenas e difusas interações com o cidadão.

A ouvidoria não tem como atribuição e competência mandar fazer ou desfazer atos de gestão praticados no âmbito da organização. Porém, a partir das manifestações recebidas, deve atuar junto às áreas da organização no sentido de induzir as mudanças necessárias nos processos de trabalho, objetivando o aperfeiçoamento da qualidade dos produtos e serviços. Refletindo em benefícios para o cidadão, que passa a contar com melhores serviços ou produtos, e consequentemente para a organização que, ao atuar diretamente no foco do problema, aumenta as condições de sustentabilidade do negócio, e para ambos ao mesmo tempo, tendo em vista o fortalecimento da cidadania.

De forma bastante sucinta, a essência do trabalho da ouvidoria é de ajudar a transformar em oportunidade as ameaças surgidas do relacionamento da organização com o cidadão, humanizando a relação e perseguindo o equilíbrio nesse. Ainda segundo os autores, a ouvidoria, ainda bastante recente no Brasil apesar dos avanços já ocorridos, gera uma grande incompreensão por parte dos cidadãos, que pensam ser a ouvidoria apenas um defensor da organização e, por parte de algumas organizações, que mostram-se desconfortáveis com a ouvidoria por pensarem que a mesma desempenha um papel de cobrança no âmbito de sua atuação.

É evidente que a mediação de conflitos tem papel importante em qualquer ouvidoria, porém essa é apenas uma das suas atribuições e não pode ser confundida com a sua maior razão de existência. A ouvidoria objetiva harmonizar o relacionamento entre a organização e o cidadão, buscando a qualidade do serviço ou do produto.

Questão fundamental para as organizações está relacionada a como interpretar e dar a devida dimensão às ocorrências recebidas através da ouvidoria. Informações estas bastante representativas do grau de satisfação dos cidadãos, devendo ser vistas como uma consultoria prestada de forma gratuita, relativamente à percepção em relação ao serviço ou produto fornecido pela organização. Além do que, a participação do cidadão através da manifestação na ouvidoria representa efetivamente sua voz na busca da ampliação da qualidade.

Fundamental para o cidadão e para a organização é compreender o valor que a ouvidoria pode efetivamente agregar a cada um. À primeira vista isso até pode parecer algo simples e fácil, porém não é bem assim. Do lado do cidadão, por exemplo, a questão parece resumir-se à simples solução do problema, sendo ainda pouco percebido que a atuação desse cidadão pode ser importante no processo de melhoria da governança da organização.

FONTE: Adaptado de Ferreira; Santos (2014). Disponível em: <[http://www.procon.sp.gov.br/pdf/ouvidoria\\_que\\_e.pdf](http://www.procon.sp.gov.br/pdf/ouvidoria_que_e.pdf)>. Acesso em: 3 maio 2015.

Na busca pela excelência da gestão pública e qualidade dos serviços públicos, a ouvidoria tornou-se um instrumento de interlocução da gestão pública com a sociedade. Tinoco et al. (2007 p. 111) dizem que a ouvidoria é “[...] canal permanente de comunicação entre a administração pública e os cidadãos, possibilitando uma avaliação gerencial da instituição pública a partir da satisfação do usuário”. Logo, cabe ao gestor público dar atenção para a instituição de canais que possam atender as necessidades do cidadão quanto à satisfação na prestação do serviço oferecido.

### 3.2.4 Descentralização das políticas públicas

Outra forma de participação popular latente é a descentralização das políticas públicas, que tem revelado, principalmente a partir do novo regime democrático, um forte movimento da sociedade a favor da descentralização. Assim, busca aproximar o Estado às demandas da população e de torná-lo mais eficiente e moderno quanto à resolução das questões sociais (TINOCO *et al.*, 2007).

Em linhas gerais, a descentralização se configura como um processo de transferência de poderes de uma instância governamental superior para outra inferior. Lobo (1988, p. 18 apud TINOCO *et al.*, 2007, p. 157) diz que “[...] o processo

deve incorporar também a transferência daquelas responsabilidades, até então da esfera federal, que sejam mais adequadas à execução e gestão dos governos estaduais e municipais”. Neste caso, o município passou a ser a instância com a possibilidade de deliberação sobre tais políticas, podendo elas ser instaladas por meio de uma rede de serviços governamentais e não governamentais.

Mello (1991 apud TINOCO *et al.*, 2007) destaca as principais contribuições da descentralização:

- diminuição das limitações do controle do planejamento nacional centralizado;
- diminuição dos efeitos negativos da burocracia;
- conhecimento maior dos funcionários locais quanto aos problemas e necessidades;
- maior participação dos cidadãos no processo de planejamento e administração do desenvolvimento.

Tinoco *et al.* (2007, p. 158) ainda dizem:

O tema da descentralização tem, portanto, adquirido grande importância nos debates acerca da eficiência das políticas públicas como instrumento de aproximação do Estado com a sociedade, instrumento este que se traduz em uma maior participação popular nos processos de tomada de decisão e em uma maior transparência das ações de governo.

Logo, estes instrumentos do controle social têm adquirido cada vez mais *status* de importância na sociedade, visto o poder que conferem à sociedade civil de também participar do processo de formulação, avaliação e acompanhamento das políticas públicas. Agora, cabe a nós, cidadãos, nos envolvermos de fato nessa questão e assim cobrar mais melhorias em nosso país.

## 4 INDICADORES

Os indicadores são instrumentos indispensáveis no processo de elaboração e gestão de políticas públicas. A análise dos indicadores existentes serve de base para qualquer tipo de monitoramento ou avaliação de planos ou de ações governamentais.

Uma questão fundamental relacionada aos indicadores utilizados é que os mesmos devem ser formulados de maneira a permitir a medição dos resultados, ou seja, os programas devem ser elaborados de tal forma que permitam seu monitoramento e avaliação.

A análise dos indicadores é imprescindível para diminuir o grau de subjetividade e de equívoco nos diagnósticos, situação que pode ocorrer de

acordo com os valores, os conhecimentos e até mesmo das preferências dos autores envolvidos. Dessa forma, um problema existente na sociedade, que seja foco de determinada política pública, não pode ter sua dimensão distorcida de acordo com as impressões pessoais dos atores envolvidos na questão.

Os programas devem ser formulados de forma a permitir que sejam monitorados e avaliados. Acerca disso, Queiroz (2009, p. 201) define:

No processo de gestão das políticas públicas, os indicadores são necessários para o monitoramento e a avaliação dos resultados obtidos, sempre tendo em vista que, no âmbito da avaliação das políticas públicas, mais importante que 'medir' os resultados é saber se a sociedade está satisfeita com eles, pois, no ambiente democrático contemporâneo, a relação do Estado com a sociedade é uma relação de parceria. Nesse contexto, avaliar uma política pública é fundamentalmente 'medir' a sua efetividade.

Os indicadores podem ser compreendidos como as informações verbais e escritas utilizadas para realizar o monitoramento de determinado projeto, programa ou atividade. Diante desse contexto, uma taxa, um índice, um coeficiente, uma informação verbal pode ser um indicador, dependendo do contexto em que estiver inserido.

Acadêmico(a), você pode observar que os indicadores norteiam as correções que devem ser aplicadas objetivando atingir as metas propostas. O indicador, portanto, não se trata apenas de um dado, mas sim de uma medida que permite inserir atributos desse dado, tais como impacto, resultado e qualidade.

De acordo com Queiroz (2009), os indicadores podem ser classificados em indicadores de resultados e indicadores de impacto, vejamos cada um deles.

## 4.1 INDICADORES DE RESULTADOS

- **Indicadores de resultados para produtos:** Referem-se à própria atividade de intervenção, medindo os produtos (bens ou serviços) em termos físicos. Exemplo: postos de saúde construídos.
- **Indicadores de resultados para objetivos:** Os indicadores de resultados relacionam-se aos efeitos diretos do programa. Fornecem a informação quantitativa acerca do nível do êxito alcançado pelo programa, podendo cobrir tanto aspectos quantitativos como qualitativos desse êxito. Esses indicadores podem ser **físicos**, como no caso do aumento de postos de trabalho, da redução do número de acidentes de trânsito, ou **financeiros**, como a redução no custo de transporte.

## 4.2 INDICADORES DE IMPACTO

Os indicadores de impacto oferecem informações sobre aspectos mais amplos, como a situação socioeconômica e ambiental, e estão frequentemente fora do controle direto de um programa.

## 4.3 USO DE INDICADORES NO MONITORAMENTO E NA AVALIAÇÃO

O monitoramento e a avaliação possuem conceitos que se interligam, porém apresentam distinções quanto às suas funções e objetivos, vejamos:

- **Monitorar:** significa acompanhar de forma sistemática e consistente, fundamentalmente na comparação de produtos ou resultados obtidos com as metas e quantidades programadas. Assim, a tarefa de monitorar indicadores de produto e resultados é, geralmente, muito simples.
- **Avaliar:** por sua vez, já é uma tarefa mais complexa e compreende coletar informações, não apenas o monitoramento, mas também outras fontes para a compreensão e a explicação dos resultados causados pela política pública, ou seja, avaliar não se trata apenas de comparação entre metas obtidas e previstas, é fundamental inserir os resultados obtidos no contexto em que o programa está inserido. (QUEIROZ, 2009).

Para avaliar políticas públicas, os indicadores de impacto são os mais adequados, por expressar as transformações finais na realidade pela intervenção pública. Exemplo: um determinado programa se propõe a elevar a escolaridade em uma região específica, se for avaliado apenas através de indicador de resultado (taxa de escolaridade), não teria como medir o efeito global, ou seja, o impacto que esse aumento de escolaridade teve sobre o desenvolvimento social e econômico da população da região. (QUEIROZ, 2009).

É importante ressaltar que na gestão de políticas públicas a avaliação desempenha um importante papel, contribuindo para um aprendizado crescente do processo de gestão, na melhoria dos recursos alocados, das decisões a serem tomadas, possibilitando ainda a necessária prestação de contas junto à sociedade.



Impacto é o resultado de médio e/ou de longo prazo gerado pela dinâmica socioeconômica a partir dos efeitos causados por um programa.

### 4.3.1 Atributos dos indicadores

Os indicadores, para que tenham qualidade e confiabilidade, devem apresentar algumas características fundamentais, vamos conhecê-las:

**FINALIDADE:** um indicador deve estar ligado diretamente aos objetivos de um programa. A utilidade dos indicadores é ainda maior quando os objetivos dos programas forem definidos em termos de metas aplicáveis às definições dos indicadores.

**DISPONIBILIDADE DE DADOS:** um indicador não é de grande valia se for obtido somente uma vez, pois não permite comparações entre o “antes” e o “depois”. Outra dificuldade surge quando as estatísticas são publicadas num longo período após a coleta de informações.

**SENSIBILIDADE EM RELAÇÃO À ATUAÇÃO DO GOVERNO:** quando um indicador é escolhido para avaliar um programa, este deve ser capaz de provocar alterações.

**CONFIABILIDADE E CREDIBILIDADE:** a confiabilidade se aplica quando as mesmas medidas, coletadas por pessoas diferentes, mas nas mesmas condições, produzem o mesmo valor. Já a credibilidade depende fundamentalmente do método de apuração das informações e da reputação da instituição responsável por sua divulgação. Preferencialmente, a informação deve ser coletada por agências externas, e não pelos responsáveis diretos pela implementação do programa.

**COMPARABILIDADE:** a utilidade de um indicador também depende da possibilidade de comparação com outros programas e diferentes localidades.

**VALIDADE:** um bom indicador deve ser bem compreendido por todos aqueles que o utilizam. É importante que os indicadores, particularmente os de impacto, reflitam alguma percepção de melhora ou piora por parte da sociedade. Se a mudança não foi percebida, o indicador apresenta alguma falha.

FONTE: Disponível em: <<http://www.fazenda.pr.gov.br/arquivos/File/Orcamento/PPA/ppasubsidios.pdf>>. Acesso em: 8 abr. 2015.

Acadêmico(a), é importante que você observe a importância dos indicadores escolhidos no processo de monitoramento e de avaliação de um determinado programa governamental.

Esses indicadores devem medir com qualidade os resultados apresentados. Dessa forma, as características acima descritas permitem identificar se o indicador escolhido possui a qualidade necessária para a respectiva avaliação dos resultados.



Caro(a) acadêmico(a)! Lembre que, para tirar o máximo proveito deste Caderno de Estudos, você deve:

- ler com atenção e executar todas as atividades de aprendizagem;
- utilizar os objetivos de aprendizagem e o resumo de cada unidade para ter uma ideia geral do que cada um contém;
- ampliar, sempre que possível, seus conhecimentos acerca dos assuntos aqui tratados.

## LEITURA COMPLEMENTAR

### POLÍTICAS PÚBLICAS E CONTROLE SOCIAL: ENCONTROS E DESENCONTOS DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Carlos Alberto Batista Maciel

A proposta da descentralização e do controle social, em termos legais, propõe um caminho inovador para as políticas públicas brasileiras. Permite, em tese, a maior presença do cidadão na fiscalização dos recursos e da gestão das políticas setoriais. Uma presença que pode influir significativamente na agenda do governo em relação às prioridades e às metas a serem desenvolvidas nas áreas compreendidas pelas respectivas políticas.

Essa maior presença e influência na agenda governamental requisita um exercício democrático que prescinde de uma qualificação dos atores que representam a sociedade civil organizada, como também de uma disposição política para a gestão democrática por parte dos atores governamentais.

Esse exercício, na realidade, está em construção histórica, uma vez que a sociedade brasileira não tem uma experiência republicana que instituiu a cidadania e a democracia como prática social cotidiana nos diferentes espaços sociais em que os brasileiros atuam.

Quanto à descentralização das políticas públicas, é importante destacar que a diversidade geopolítica dos municípios brasileiros tende a não ser considerada na implantação dos processos de descentralização das políticas setoriais. A descentralização de competências e responsabilidades para os municípios não está sendo acompanhada por uma correspondente descentralização de recursos que financie as políticas locais para a construção de propostas efetivamente

pautadas nas características do território local. Essa situação tende a manter os municípios prisioneiros dos programas federais que, centralizados, se tornam os meios para acessarem os recursos financeiros existentes para a realização de ações setoriais.

Acresce-se também um dilema referente à questão socioeconômica: embora os municípios sejam responsáveis pela elaboração e execução de políticas setoriais destinadas à garantia de direitos sociais da população local, até onde se estende a responsabilidade dessa unidade da federação quando os efeitos sociais sentidos no local são gerados por decisões macroeconômicas em que o município não tem influência.

FONTE: MACIEL, Carlos Alberto Batista. Políticas públicas e controle social: encontros e desencontros da experiência brasileira. Disponível em: <[revisor10.com.br/24h/pessoa/temp/anexo/1/112/1184fb6636800a0a.doc](http://revisor10.com.br/24h/pessoa/temp/anexo/1/112/1184fb6636800a0a.doc)>. Acesso em: 25 mar. 2015.

# RESUMO DO TÓPICO 3

Neste tópico aprendemos conteúdos sobre o controle social, um importante instrumento de participação popular no processo de formulação, implementação e avaliação das políticas. Agora, caro(a) acadêmico(a), vamos lembrar juntos alguns conceitos. Vejamos:

- O controle tem como objetivo assegurar os resultados das estratégias políticas e diretrizes, projetos públicos, dos planos táticos e operacionais, das regras e procedimentos, itens que se adequam tanto quanto possível aos objetivos previamente definidos.
- O controle das organizações públicas pode acontecer quando a sociedade se organiza politicamente com o objetivo de controlar ou influenciar instituições sobre as quais não tem poder formal.
- Os sistemas de controle podem variar conforme os seus diferentes graus e objetivos, que são: horizonte temporal, finalidade, nível de hierarquia, complexidade, atividade a controlar, ponto de partida, conteúdo, informação, grau de predição e estrutura de decisão.
- Pode-se dispor dos seguintes mecanismos de controle: hierárquico ou administrativo (dentro das organizações públicas ou privadas), democrático ou social (na esfera política sobre as organizações e os indivíduos) ou econômico (via mercado).
- Existem também os controles participativo, administrativo, legislativo e judiciário.
- No ambiente da administração pública temos o controle interno e o controle externo. O controle interno é exercido pelos próprios órgãos estatais, ou seja, dentro da estrutura dos poderes, a qual pratica seus atos e os controla. Já o controle externo atua através do Poder Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas da União e dos estados.
- Há um terceiro controle, essencial para a transparência da gestão pública, bem como para a lisura e eficácia de suas políticas, denominado controle social.
- O controle social é um importante instrumento para consolidar a democracia e para fortalecer as ferramentas de participação popular. Pode ser compreendido como um conjunto de mecanismos e instrumentos de participação popular na formulação, planejamento, gerenciamento financeiro, monitoramento e

avaliação das diversas políticas públicas e das instâncias governamentais. Os principais agentes de controle das políticas públicas são as representações diretas da sociedade civil, como associações voluntárias e conselhos municipais, o Poder Legislativo e o Ministério Público.

- A governança trata do uso do poder e da autoridade e de como um país lida com eles. A análise da governança leva em conta todos os mecanismos, processos, relações e instituições pelas quais cidadãos e grupos organizam seus interesses e exercitam seus direitos e obrigações.
- Uma das formas de o cidadão exercer o controle social, possibilitando uma gestão democrática das políticas públicas, é a criação dos conselhos paritários. Estes conselhos se constituem como espaços públicos de composição plural e paritária entre a sociedade civil e o Estado, tendo como objetivo formular e aconselhar a execução de políticas públicas.
- Há ainda o Orçamento Participativo (OP), que busca aproximar os delegados, representantes das associações de moradores dos bairros, comunidade e governo, no intuito de garantir a participação da população nas decisões de benfeitorias a serem realizadas com parte do orçamento arrecadado.
- A ouvidoria também é uma forma de participação popular, considerada um canal permanente de comunicação entre a administração pública e os cidadãos, possibilitando uma avaliação gerencial da instituição pública a partir da satisfação do usuário.
- Outra forma de participação popular latente é a descentralização das políticas públicas. Em linhas gerais, a descentralização se configura como um processo de transferência de poderes de uma instância governamental superior para uma inferior. Neste caso, o município passa a ser a instância com a possibilidade de deliberação sobre tais políticas, podendo elas ser instaladas por meio de uma rede de serviços governamentais e não governamentais.



Olá, acadêmico(a)! Agora que você já estudou controle social nas políticas públicas, resolva as atividades a seguir, reforçando seu aprendizado. Boa atividade!

- 1 Explique o que é controle na gestão pública.
- 2 Existem três mecanismos de controle, o hierárquico ou administrativo, o democrático ou social e o econômico. Relacione o mecanismo de controle com o local onde é exercido:

I - Hierárquico ou administrativo

II - Democrático ou social

III – Econômico

- 3 Com base no que foi aprendido em nosso Caderno de Estudos e com suas próprias palavras, diga o que é controle social.
- 4 Explique o conceito de governança.
- 5 Quem são os agentes fiscalizadores das políticas públicas?
- 6 Qual é a principal dificuldade enfrentada por esses agentes na fiscalização das políticas públicas?
- 7 O controle social pode ser exercido através dos conselhos, Orçamento Participativo, ouvidorias ou ainda descentralização das políticas públicas. Escolha uma dessas formas e escreva de que modo ela se caracteriza.
- 8 Quanto às formas de controle social, relacione o tipo com a sua característica:

- |                              |  |
|------------------------------|--|
| I - Conselho                 | ( ) Processo de transferência de poderes de uma instância governamental superior para uma inferior.                                    |
| II - Orçamento Participativo | ( ) Canal de comunicação entre a administração e os cidadãos, que possibilita uma avaliação da instituição pela satisfação do usuário. |
| III – Ouvidoria              |  |

#### IV - Descentralização

- ( ) Espaços de composição plural e paritária entre a sociedade civil e o Estado para formular e aconselhar a execução de políticas públicas.
- ( ) Aproximação dos delegados, representantes das

## ABORDAGENS PARA AS POLÍTICAS PÚBLICAS

### OBJETIVOS DE APRENDIZAGEM

**A partir desta unidade você estará apto(a) a:**

- compreender sobre a organização político-administrativa brasileira e as responsabilidades de cada ente da federação quanto às políticas públicas, nas esferas federal, estadual e municipal;
- conhecer as principais políticas públicas existentes no cenário brasileiro, especialmente as relacionadas à infraestrutura para o desenvolvimento do país, como planejamento urbano, saneamento, transporte e mobilidade, habitação, energia e meio ambiente;
- identificar as políticas sociais que procuram diminuir as desigualdades em nossa sociedade: políticas públicas de saúde, educação, cultura, assistência e previdência social.

### PLANO DE ESTUDOS

Esta unidade está dividida em três tópicos. Ao final de cada um deles, você encontrará atividades visando à compreensão dos conteúdos apresentados.

TÓPICO 1 – POLÍTICAS PÚBLICAS E COMPETÊNCIAS  
GOVERNAMENTAIS

TÓPICO 2 - POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A INFRAESTRUTURA E O  
DESENVOLVIMENTO

TÓPICO 3 - POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS





## POLÍTICAS PÚBLICAS E COMPETÊNCIAS GOVERNAMENTAIS

### 1 INTRODUÇÃO

Neste tópico será abordada a organização político-administrativa brasileira, as responsabilidades de cada ente da federação quanto às políticas públicas, nas esferas federal, estadual e municipal. Dessa forma compreenderemos quais são as competências da União, dos estados e dos municípios no processo de uma política pública.

Bons Estudos!

### 2 ORGANIZAÇÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA BRASILEIRA

Identificamos as políticas públicas como diretrizes que norteiam os programas de ação governamental de acordo com objetivos a que se propõe atingir, condicionando para tanto a conduta dos agentes estatais, ou seja, toda e qualquer política pública está voltada aos programas ou metas previstas, sujeitas as mais variadas formas de controle, mas principalmente focada na eficiência dos meios empregados e a avaliação dos resultados obtidos.

No processo de uma política pública, é importante que compreendamos quais são as competências da União, dos estados e dos municípios, o papel de cada ente quando tratamos propriamente das principais políticas públicas.

As responsabilidades pelas políticas públicas dentro da organização político-administrativa do país estão divididas em três esferas representativas: a União, os estados e os municípios.

Apesar de elas serem independentes conforme os termos da Constituição brasileira, essas esferas se demonstram interdependentes de maneira que as linhas que as dividem são difíceis de serem definidas. (CALDAS; CRESTANA, 2011). Por isso, inicialmente, trataremos da separação de competências nessas esferas a partir da base constitucional e em seguida da descentralização do poder e dos processos decisórios locais envolvendo as políticas públicas.

Sobre competências trazemos a conceituação de Teixeira (2002, p. 7), para quem competências “[...] são responsabilidades e encargos atribuídos a cada esfera governamental para realizar sua gestão. São definidas na Constituição Federal e, no caso dos municípios, detalhadas nas leis orgânicas”.

Assim, o princípio da predominância de interesses é o que determina a repartição de competências entre os entes federativos, competindo à União e ao Distrito Federal questões de interesse geral, aos estados questões de interesse regional e aos municípios questões de interesse local (VALENTIM; WEEGE, 2011).

## 2.1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS NAS ESFERAS FEDERAL, ESTADUAL E MUNICIPAL

Teixeira (2002, p. 3) relata de forma clara e objetiva quando descreve sobre a importância do papel das políticas públicas, onde enfatiza:

As políticas públicas objetivam atender as demandas, principalmente dos setores marginalizados da sociedade, considerados como vulneráveis. Essas demandas são decifradas por aqueles que ocupam o poder, mas influenciadas por uma agenda que se cria na sociedade civil através da pressão e mobilização social. Objetivam ampliar e efetivar direitos de cidadania, também gestados nas lutas sociais e que passam a ser reconhecidos institucionalmente.

Outras políticas objetivam promover o desenvolvimento, criando alternativas de geração de emprego e renda como forma compensatória dos ajustes criados por outras políticas de cunho mais estratégico (econômicas).

Ainda outras são necessárias para regular conflitos entre os diversos atores sociais que, mesmo hegemônicos, têm contradições de interesses que não se resolvem por si mesmo ou pelo mercado e necessitam de mediação.

Os objetivos das políticas têm uma referência valorativa e exprimem as opções e visões de mundo daqueles que controlam o poder, mesmo que, para sua legitimação, necessitem contemplar certos interesses de segmentos sociais dominados, dependendo assim da sua capacidade de organização e negociação.

Sob a égide da Constituição Federal, o papel do Estado democrático, conforme seu preâmbulo, deve estar em suas três esferas de governo:

[...] destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, [...] (BRASIL, 1988).

Neste sentido, as políticas públicas oportunizam a participação de todos os cidadãos em sua construção, desde que cada um deles se organize administrativa e politicamente, buscando informações e meios para alcançar a garantia de seus direitos. Quanto às competências de cada ente da federação, citaremos primeiro as que são comuns a todos eles, de acordo com o artigo 23 da CF/88:

- I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas se conservar o patrimônio público;
- II - cuidar da saúde e assistência pública, da proteção e garantia das pessoas portadoras de deficiência;
- III - proteger os documentos, as obras e outros bens de valor histórico, artístico e cultural, os monumentos, as paisagens naturais notáveis e os sítios arqueológicos;
- IV - impedir a evasão, a destruição e a descaracterização de obras de arte e de outros bens de valor histórico, artístico ou cultural;
- V - proporcionar os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência;
- VI - proteger o meio ambiente e combater a poluição em qualquer de suas formas;
- VII - preservar as florestas, a fauna e a flora;
- VIII - fomentar a produção agropecuária e organizar o abastecimento alimentar;
- IX - promover programas de construção de moradias e a melhoria das condições habitacionais e de saneamento básico;
- X - combater as causas da pobreza e os fatores de marginalização, promovendo a integração social dos setores desfavorecidos;
- XI - registrar, acompanhar e fiscalizar as concessões de direitos de pesquisa e exploração de recursos hídricos e minerais em seus territórios;
- XII - estabelecer e implantar política de educação para a segurança do trânsito.

Assim, estas competências, compreendidas no contexto de qualquer ente da federação, permitirão a criação de políticas públicas nas mais diversas áreas, como saneamento, habitação, educação, saúde, entre outras.

### 2.1.1 Competências da União

As competências da União quanto às políticas públicas estão mais direcionadas à representação do Estado, dentro e fora do espaço geográfico em que se encontram inseridas. Dessa maneira, o Estado, na perspectiva da União, corresponde a um centro estratégico responsável por responder às questões internacionais, como a preocupação com as atividades nucleares, as políticas ambientais, os programas de desenvolvimento nacional, entre outras (CALDAS; CRESTANA, 2011). Porém, antes de qualquer coisa, a União está voltada para a defesa nacional, no caso a militar, que envolve desde o direito de declarar guerra até a preocupação com os potenciais energéticos, financeiros e de comunicação.

Ainda é atividade da União instituir legislações e normas gerais, monitorar a distribuição das receitas dos tributos, bem como avaliar a relação entre custo e efetividade dos serviços públicos que são prestados pelos governos estaduais e municipais.

Assim, de acordo com a Constituição Federal, são competências principais do Estado Federal (Capítulo II, artigo 21), realizadas pela União e relacionadas ao tema:

I - manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais;

II - declarar a guerra e celebrar a paz;

III - assegurar a defesa nacional;

IV - permitir, nos casos previstos em lei complementar, que forças estrangeiras transitem pelo território nacional ou nele permaneça temporariamente;

V - decretar o estado de sítio, o estado de defesa e a intervenção federal;

VI - autorizar e fiscalizar a produção e o comércio de material bélico;

VII - emitir moeda;

VIII - administrar as reservas cambiais do país e fiscalizar as operações de natureza financeira, especialmente as de crédito, câmbio e capitalização, bem como as de seguros e de previdência privada;

IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social;

X - manter o serviço postal e o correio aéreo nacional;

XI - explorar, [...] os serviços de telecomunicações, nos termos da lei, que disporá sobre a organização dos serviços, a criação de um órgão regulador e outros aspectos institucionais;

XII - explorar, [...]:

a) os serviços de radiodifusão sonora, e de sons e imagens;

b) os serviços e instalações de energia elétrica e o aproveitamento energético dos cursos de água, em articulação com os estados onde se situam os potenciais hidroenergéticos;

c) a navegação aérea, aeroespacial e a infraestrutura aeroportuária;

d) os serviços de transporte ferroviário e aquaviário entre portos brasileiros e fronteiras nacionais, ou que transponham os limites de estado ou território;

e) os serviços de transporte rodoviário interestadual e internacional de passageiros;

f) os portos marítimos, fluviais e lacustres;

[...]

XV - organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional;

[...]

XVII - conceder anistia;

XVIII - planejar e promover a defesa permanente contra as calamidades públicas, especialmente as secas e as inundações;

XIX - instituir sistema nacional de gerenciamento de recursos hídricos e definir critérios de outorga de direitos de seu uso;

XX - instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, inclusive habitação, saneamento básico e transportes urbanos;

XXI - estabelecer princípios e diretrizes para o sistema nacional de viação;

XXII - executar os serviços de polícia marítima, aeroportuária e de fronteiras;

XXIII - explorar os serviços e instalações nucleares de qualquer natureza e exercer monopólio estatal sobre a pesquisa, a lavra, o enriquecimento e reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios nucleares e seus derivados;

[...]

XXIV - organizar, manter e executar a inspeção do trabalho.

Diante do exposto, fica evidente que as competências da União se realizam no plano macro, através de questões de interesse geral. Cabe ressaltar que a União divide os tributos entre ela, os estados e os municípios, bem como orienta sobre os princípios para compras governamentais, normas referentes ao comércio exterior e financiamento externo.

Há também algumas competências que se realizam concorrentemente pela União e pelos estados (artigo 24 da CF/88), ocorrendo nas seguintes áreas:

- I - direito tributário, financeiro, penitenciário, econômico e urbanístico;
- II - orçamento;
- III - juntas comerciais;
- IV - custas dos serviços forenses;
- V - produção e consumo;
- VI - florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, proteção do meio ambiente e controle da poluição;
- VII - proteção ao patrimônio histórico, cultural, artístico, turístico e paisagístico;
- VIII - responsabilidade por dano ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico;
- IX - educação, cultura, ensino e desporto;
- X - criação, funcionamento e processo do juizado de pequenas causas;

- XI - procedimentos em matéria processual;
- XII - previdência social, proteção e defesa da saúde;
- XIII - assistência jurídica e defensoria pública;
- XIV - proteção e integração social das pessoas portadoras de deficiência;
- XV - proteção à infância e à juventude;
- XVI - organização, garantias, direitos e deveres das polícias civis. [...]

Para esclarecimento, conceitua-se competência concorrente como a possibilidade de cada ente se manifestar sobre uma das áreas acima evidenciadas, desde que respeitadas os preceitos expressos na Carta Magna. Ou seja, mesmo cada ente podendo executar e legislar sobre uma mesma área, deve-se respeitar e estar em consonância com as demais normas.



#### Competência da União

O que é competência? Competência é a capacidade legal de uma pessoa ou autoridade praticar certos atos ou resolver determinados assuntos de interesse público. No caso da União, esta competência é exercida pelo Presidente da República. A competência pode ser passada, por ordem hierárquica, para outra pessoa que exerce uma função pública.

FONTE: Disponível em: <[http://www.cfemea.org.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1372:competencia-da-uniao&catid=148:direito-constitucional&Itemid=127](http://www.cfemea.org.br/index.php?option=com_content&view=article&id=1372:competencia-da-uniao&catid=148:direito-constitucional&Itemid=127)>. Acesso em: 28 mar. 2015.

## 2.1.2 Competências dos estados

No que tange às funções dos estados, as competências estão na Constituição Federal, no Capítulo III, que trata dos estados federados em seu artigo 25:

§ 1º São reservadas aos estados as competências que não lhes sejam vedadas por esta Constituição.

§ 2º Cabe aos estados explorar diretamente, ou mediante concessão, os serviços locais de gás canalizado [...].

§ 3º Os estados poderão [...] instituir regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões, constituídas por agrupamentos de municípios limítrofes, para integrar a organização, o planejamento e a execução de funções públicas de interesse comum.

Quanto às competências dos estados, estes respondem pelo desenvolvimento, através de questões de interesse regional e mediante a formulação e implantação das políticas estaduais conforme as carências regionais. Registre-se que os estados são os entes centrais na ligação entre os municípios e a União.

## 2.1.3 Competências dos municípios

As competências municipais, conforme o artigo 30 da Constituição Federal, são:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - suplementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V - organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental;
- VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual.

O fato é que o rol de assuntos que podem ser considerados de interesse local é extenso, uma vez que sua área de alcance é ampla, pois é o município quem está próximo dos cidadãos, conhecendo seus anseios e atendendo suas demandas.

Teixeira (2002, p. 7) afirma que:

nas áreas tradicionalmente objeto de políticas públicas, como habitação, saneamento, educação, saúde, assistência social e meio ambiente, o município possui competência comum com a União e o estado, sendo esta exercida com a cooperação dessas esferas de poder, através da transferência de recursos ou por meio de cooperação técnica.

Quanto ao repasse de recursos, Teixeira (2002, p. 7) alerta que esta transferência ainda é um problema.

Em um processo de descentralização desordenado, muitos encargos estão sendo transferidos sem os recursos. Estes dependem das chamadas transferências negociadas, que consideram a posição política, o prestígio e a vinculação partidária dos prefeitos e parlamentares, cujas alianças se pautam, em grande parte, pelos interesses eleitoreiros e clientelistas.

Nesse sentido, é primordial a profissionalização da administração pública, com o papel incisivo e atuante da sociedade civil na participação do processo de formulação das políticas públicas, visto que não basta apenas reivindicar melhorias. É necessário, portanto, transpassar as barreiras políticas e partidárias que existem, fazendo valer a real necessidade do problema que se busca solucionar ou minimizar com as políticas públicas.

# RESUMO DO TÓPICO 1

Neste tópico você estudou a organização político-administrativa e as responsabilidades de cada ente da federação quanto às políticas públicas. Vamos relembrar:

- As responsabilidades pelas políticas públicas dentro da organização político-administrativa do país estão divididas em três esferas representativas: a União, os estados e os municípios.
- Competências são responsabilidades e encargos atribuídos a cada esfera governamental para realizar sua gestão. São definidas na Constituição Federal e, no caso dos municípios, detalhadas nas leis orgânicas.
- Apesar de cada ente da federação ter sua própria competência, existem ainda algumas competências que são comuns e exclusivas para todos.
- As competências da União estão mais direcionadas à representação do Estado, dentro e fora do espaço geográfico em que se encontram inseridas. Dessa maneira, corresponde a um centro estratégico responsável por responder às questões internacionais, como a preocupação com as atividades nucleares, as políticas ambientais, os programas de desenvolvimento nacional, entre outras.
- Os estados respondem pelo desenvolvimento regional. Assim, exercem o papel de formulador das políticas estaduais conforme as carências regionais, respondendo diretamente ao governo central tornando-se a ligação entre os municípios e a União.
- Algumas das competências municipais são: legislar sobre assuntos locais, suplementar a legislação federal e a estadual no que couber; instituir e arrecadar os tributos de sua competência e aplicar suas rendas, organizar e prestar os serviços públicos de interesse local, entre outras.

## AUTOATIVIDADE



Olá, acadêmico(a)! Agora que você já aprendeu sobre a organização político-administrativa nas políticas públicas, resolva as atividades a seguir, reforçando seu aprendizado. Boa atividade!

- 1 As responsabilidades pelas políticas públicas dentro da organização político-administrativa do país estão divididas em três esferas representativas. Quais são elas?
- 2 O que são competências e onde estão definidas?
- 3 Existem competências que são comuns e exclusivas a todos os entes da federação. Quais são elas?
- 4 Escolha um dos três entes da federação e cite as suas principais competências.





## POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A INFRAESTRUTURA E O DESENVOLVIMENTO

### 1 INTRODUÇÃO

No cenário brasileiro, existem políticas públicas relacionadas à infraestrutura para o desenvolvimento do país, como Planejamento Urbano, Saneamento, Transporte e Mobilidade, Habitação, Energia e Meio Ambiente. Estas políticas são essenciais para nortear as ações que visam à melhoria da qualidade de vida de todos os brasileiros. Neste tópico você compreenderá que as políticas públicas norteam esses setores, quais são seus principais objetivos e instrumentos e como estas se consolidam no nosso Brasil, vamos também estudar de que forma o governo federal contribui para a eficácia e efetividade destas políticas no território nacional.

Torna-se importante destacar que políticas públicas sociais, objetivam a diminuição das desigualdades em nossa sociedade, buscando melhores condições de vida à população. Neste sentido, evidencia-se a importância do estudo deste conteúdo fundamental para a compreensão da forma de ação das políticas públicas que acaba por ser um elo de organização da vida em sociedade.

Boa leitura!

### 2 PLANEJAMENTO URBANO

A política pública urbana é regulamentada pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, que regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal através do estabelecimento de diretrizes gerais da política urbana. Em seu artigo 2º consta que a política urbana tem por excelência ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, com base nas seguintes diretrizes gerais:

I – garantia do direito a cidades sustentáveis, entendido como o direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à infraestrutura urbana, ao transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer, para as presentes e futuras gerações;

II – gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

III – cooperação entre os governos, a iniciativa privada e os demais setores da sociedade no processo de urbanização, em atendimento ao interesse social;

IV – planejamento do desenvolvimento das cidades, da distribuição espacial da população e das atividades econômicas do município e do território sob sua área de influência, de modo a evitar e corrigir as distorções do crescimento urbano e seus efeitos negativos sobre o meio ambiente;

V – oferta de equipamentos urbanos e comunitários, transporte e serviços públicos adequados aos interesses e necessidades da população e às características locais;

VI – ordenação e controle do uso do solo, de forma a evitar:

a) a utilização inadequada dos imóveis urbanos;

b) a proximidade de usos incompatíveis ou inconvenientes;

c) o parcelamento do solo, a edificação ou o uso excessivo ou inadequado em relação à infraestrutura urbana;

d) a instalação de empreendimentos ou atividades que possam funcionar como polos geradores de tráfego, sem a previsão da infraestrutura correspondente;

e) a retenção especulativa de imóvel urbano, que resulte na sua subutilização ou não utilização;

f) a deterioração das áreas urbanizadas;

g) a poluição e a degradação ambiental;

h) a exposição da população a riscos de desastres (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012).

VII – integração e complementaridade entre as atividades urbanas e rurais, tendo em vista o desenvolvimento socioeconômico do município e do território sob sua área de influência;

VIII – adoção de padrões de produção e consumo de bens e serviços e de expansão urbana compatíveis com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica do município e do território sob sua área de influência;

- IX – justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de urbanização;
- X – adequação dos instrumentos de política econômica, tributária e financeira e dos gastos públicos aos objetivos do desenvolvimento urbano, de modo a privilegiar os investimentos geradores de bem-estar geral e a fruição dos bens pelos diferentes segmentos sociais;
- XI – recuperação dos investimentos do Poder Público de que tenha resultado a valorização de imóveis urbanos;
- XII – proteção, preservação e recuperação do meio ambiente natural e construído, do patrimônio cultural, histórico, artístico, paisagístico e arqueológico;
- XIII – audiência do Poder Público municipal e da população interessada nos processos de implantação de empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos sobre o meio ambiente natural ou construído, o conforto ou a segurança da população;
- XIV – regularização fundiária e urbanização de áreas ocupadas por população de baixa renda mediante o estabelecimento de normas especiais de urbanização, uso e ocupação do solo e edificação, consideradas a situação socioeconômica da população e as normas ambientais;
- XV – simplificação da legislação de parcelamento, uso e ocupação do solo e das normas edilícias, com vistas a permitir a redução dos custos e o aumento da oferta dos lotes e unidades habitacionais;
- XVI – isonomia de condições para os agentes públicos e privados na promoção de empreendimentos e atividades relativos ao processo de urbanização, atendido o interesse social.

A política de desenvolvimento urbano que é executada pelo governo busca “[...] ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (CF/88, art.182 apud BIASATTO, 2012, p. 25). A autora ainda explica que a política urbana é dividida em três etapas, sendo elas a Pré-Constituinte, Pré-Estatuto da Cidade e Pós-Estatuto da Cidade. Vamos conhecê-las:

QUADRO 3 – FASES DA POLÍTICA URBANA

|          |                        |   |
|----------|------------------------|---|
| FASE I   | Pré-Constituinte       | Tem início no final da década de 70, marcada pelos debates em torno do crescimento “desordenado”, sobretudo das grandes cidades, e início dos anos 80, com o processo de abertura política, até a promulgação da CF/88.   |
| FASE II  | Pré-Estatuto da Cidade | Começa com a promulgação da CF/88 e vai até 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade. As cidades com mais de 20 mil habitantes começam a elaborar seus planos diretores, baseados nos princípios constitucionais da função social da cidade e da propriedade urbana. |
| FASE III | Pós-Estatuto da Cidade | Tem início em 2001 e se estende até os dias atuais, com a reconstrução da política habitacional do país. Novos planos diretores são elaborados, iniciando-se uma fase de retomada do debate sobre os desafios do planejamento e gestão das cidades.                     |

FONTE: Biasatto (2012, p. 14)

Como pode ser observado, o avanço da política urbana inicia com a elaboração do Estatuto da Cidade, que é a principal referência desta política no Brasil. Este Estatuto regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal de 1988. Entender os principais instrumentos e diretrizes é imprescindível para que as cidades possam ampliar sua capacidade institucional voltada ao planejamento e à gestão do solo urbano. Para saber mais sobre o Estatuto da Cidade, vamos partir para o item a seguir.

## 2.1 O ESTATUTO DA CIDADE

O Estatuto da Cidade estabelece “[...] um conjunto de diretrizes da política urbana e orienta os municípios para a elaboração de seus planos diretores e a regulamentação dos instrumentos da política urbana, conforme os princípios da função social da cidade e da função social da propriedade urbana”. (BIASATTO, 2012, p. 17).

As diretrizes do Estatuto da Cidade podem ser reunidas em seis eixos estratégicos que orientam a política urbana, conforme pode ser visualizado no quadro a seguir.

FIGURA 2 – DIRETRIZES DA POLÍTICA URBANA



FONTE: Biasatto (2012, p. 60)

O primeiro eixo é o de cidades sustentáveis e direito à terra urbanizada. O direito a cidades sustentáveis diz respeito ao direito à terra urbana, à moradia, ao saneamento ambiental, à mobilidade e transporte e aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer. Em seguida, temos o eixo de organização do território e a capacidade de infraestrutura. Logo, o planejamento das cidades precisa priorizar a distribuição da população no território e a localização das atividades econômicas existentes, tendo como objetivo a igualdade na oferta de equipamentos e serviços, além de prever os impactos negativos quanto ao meio ambiente urbano. (BIASATTO, 2012).

Biasatto (2012) nos traz o terceiro eixo como a preservação do patrimônio ambiental, cultural e histórico, sendo este conteúdo essencial da política da gestão do solo urbano. Já no quarto eixo encontramos o desenvolvimento urbano e a integração do território municipal. Neste caso, o desenvolvimento urbano, que consequentemente contribui para a expansão das cidades, deve estar em consonância com os limites da sustentabilidade ambiental, social e econômica que envolve todo o território do município.

Por fim, os dois últimos eixos são a gestão social da valorização da terra urbana e a gestão democrática e controle social. A gestão social da valorização da terra urbana, primeiramente, está relacionada aos processos de valorização fundiária que são derivados da dinâmica do mercado local. Essa urbanização gera valorização do solo que, por sua vez, resulta de investimentos do governo em determinadas áreas. O último eixo, o de gestão democrática e controle social, faz menção à participação da sociedade em todo o ciclo de formulação de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano.

A partir dessas diretrizes é possível vislumbrar o que é necessário para uma boa implementação da política urbana em cada município brasileiro. Para complementar, em 2001 foi criado o Conselho das Cidades e, três anos depois, em 2004, ele foi regulamentado, o que oportunizou a aprovação de três resoluções para orientar os municípios brasileiros na implementação do Estatuto da Cidade (BIASATTO, 2012).

- Resolução nº 15/2004: cria a Campanha Nacional para difusão do Plano Diretor.
- Resolução nº 25/2004: indica os critérios para enquadramento dos municípios na obrigação constitucional e regulamenta o processo participativo.
- Resolução nº 34/2004: busca detalhar os conteúdos mínimos do Plano Diretor Participativo, já previsto no próprio Estatuto da Cidade.

O Concidades (Conselho das Cidades) cria e propõe ideias que ajudem a melhorar o desenvolvimento das cidades brasileiras através da participação social nas políticas de planejamento, ordenamento territorial e gestão do solo urbano. Este conselho é formado por 86 (oitenta e seis) titulares, sendo estes representantes da sociedade civil e dos poderes públicos federal, estaduais e municipais (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010).

O Conselho ainda acompanha e faz a avaliação da implantação da política de desenvolvimento urbano, além de ser parceiro e um dos órgãos de aconselhamento do Ministério das Cidades.

Diante do exposto, observa-se que a função social da cidade e a função social da propriedade urbana, baseadas no Estatuto da Cidade e na política urbana, são princípios que servem de base para a elaboração do Plano Diretor, sendo este um instrumento para a aplicação da política urbana, no que tange ao planejamento municipal, e que está disposto no Capítulo II, seção I, art. 4º da legislação sobre política urbana.

## 2.2 PLANO DIRETOR

Plano Diretor é o “instrumento constitucional de regulação da propriedade urbana [...]. Sua obrigatoriedade consta do inciso 1º do artigo 182 da Constituição Federal de 1988, que exige a sua elaboração para municípios com mais de 20.000 habitantes”. (SALVI *et al.*, 2007, p. 52).

Salvi *et al.* (2007) explicam que posteriormente, com o Estatuto da Cidade, o Plano Diretor também passou a ser exigido para os municípios que são integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas, onde o Poder Público tem pretensão em usar os instrumentos previstos na Constituição Federal; integrantes

de áreas de especial interesse turístico; e que estão inseridos em áreas de influência de empreendimentos ou de atividades com forte resultado e impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.

Nesse sentido, “[...] sua elaboração deve considerar condições que extrapolem as questões fundiárias e territoriais, pois, ao agir sobre o espaço físico, repercute sobre as relações humanas que ali têm lugar. [...] garantia de vida digna aos cidadãos são alguns dos vários aspectos sobre os quais os planos diretores têm direta influência”. (SALVI *et al.*, 2007, p. 52).

Sobre o assunto, trazemos o Capítulo III, que trata do Plano Diretor na Política Urbana, artigo 39:

A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressa no plano diretor, assegurando o atendimento das necessidades dos cidadãos quanto à qualidade de vida, à justiça social e ao desenvolvimento das atividades econômicas, respeitadas as diretrizes previstas no art. 2º desta Lei. (MINISTÉRIO DAS CIDADES).

“Desse modo, a realização do planejamento municipal deve levar em consideração a construção de um plano diretor que obedeça aos preceitos delineados no Estatuto da Cidade, garantindo simultaneamente o desenvolvimento urbano e o bem-estar dos habitantes” (SALVI *et al.*, 2007, p. 54).

Assim, o Plano Diretor é um importante instrumento para a política de desenvolvimento dos municípios, e a elaboração deste documento servirá para orientar a atuação do governo nas áreas urbana e rural, organizar o crescimento da cidade e as prioridades de investimento.

O processo de criação do Plano Diretor deve ser conduzido de forma conjunta pelos poderes Executivo e Legislativo, em parceria com a sociedade civil, seja através da própria população e/ou através de conselhos e associações, por exemplo. Cabe frisar que este processo, considerando-se todas as suas fases, precisa ser executado e acompanhado por técnicos do governo municipal e pelos próprios munícipes.

A Lei nº 10.257/2001, em seu Capítulo III, no artigo 40, § 4º que trata especificamente do Plano Diretor, menciona que no processo de elaboração e na fiscalização de sua implementação os poderes Legislativo e Executivo municipais garantirão:

- I – a promoção de audiências públicas e debates com a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade;
- II – a publicidade quanto aos documentos e informações produzidos;
- III – o acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos.

Neste sentido, a elaboração do Plano Diretor “deve garantir a ampla participação dos organismos governamentais, não governamentais, sociedade civil e forças empreendedoras, assim como a ampla publicidade por meio de audiências públicas, debates e acesso de qualquer interessado aos documentos e informações produzidos” (BATISTA *et al.*, 2011, p. 34).

Salvi et al. (2007) afirmam que, em relação ao planejamento municipal, além do Plano Diretor também se pode destacar a regulamentação orçamentária, que estabelece o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).



O Plano Plurianual (PPA) - Realizado a cada quatro anos, contém metas a serem atingidas por determinada gestão de governo – incluindo projetos, atividades, financiamentos, incentivos fiscais, normas, entre outras.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) – Estabelece as metas e prioridades da administração, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente.

O Orçamento Anual (LOA) - explicita a aplicação dos recursos do município em obras e ações para o exercício seguinte. Elaborado com base nas diretrizes anteriormente apontadas pelo Plano Plurianual (PPA) e pela Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO).

A regulamentação orçamentária está expressa no Capítulo III, artigo 40, § 1º, da lei nº 10.257/2001 de política urbana: “O plano diretor é parte integrante do processo de planejamento municipal, devendo o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e o orçamento anual incorporar as diretrizes e as prioridades nele contidas”.

## 2.3 OUTROS INSTRUMENTOS DO PLANEJAMENTO TERRITORIAL

Além do Plano Diretor, principal instrumento legal na prática do planejamento territorial, podemos citar a Lei de Uso e Ocupação do Solo, o Código de Obras e o Código de Posturas:

- **Lei de Uso e Ocupação do Solo:** nesta lei estão indicados e definidos os critérios para o uso e a ocupação do solo nas diferentes zonas e áreas especiais de urbanização, as regras para novos parcelamentos de terras e o detalhamento dos passos para a implantação das ferramentas jurídicas e urbanísticas formuladas no Plano Diretor.

- **Código de Obras:** define regras e normas técnicas quanto às construções a serem realizadas no município, observando a sua qualidade sanitária.
- **Código de Posturas:** disciplina o comportamento dos habitantes (pessoas físicas e jurídicas) quanto aos espaços públicos que existem no município, como ruas, passeios, praças e prédios públicos, de maneira a garantir a circulação e o saneamento ambiental.

FONTE: Disponível em: <[http://www.cidadessustentaveis.org.br/sites/default/files/arquivos/guia\\_consortios\\_publicos\\_vol3.pdf](http://www.cidadessustentaveis.org.br/sites/default/files/arquivos/guia_consortios_publicos_vol3.pdf)>. Acesso em: 9 abr. 2015.



Uma forma de se aprofundar mais sobre o desenvolvimento público é conhecer e acompanhar o Plano Diretor do seu município. Veja as prioridades que foram elencadas para a sua cidade e saiba se estas ações de fato estão sendo implementadas. Sua participação é essencial para uma gestão democrática e a melhoria da qualidade de vida da população.

### 3 SANEAMENTO BÁSICO

Outra política pública relacionada à infraestrutura para o desenvolvimento do país é a política de saneamento básico, compreendido como o conjunto de ações com o objetivo de garantir um território em condições saudáveis para a vivência e convivência dos seres humanos. Segundo Moraes e Borja (2005 apud PHILIPPI JR.; GALVÃO JR., 2012, p. 21):

[...] o saneamento encontra-se na esfera da política pública, formulada e articulada pelo governo federal, e implementada em conjunto com os demais níveis de governo e iniciativa privada, com o intuito de desenhar e executar soluções para a redução dos déficits na prestação e na qualidade dos serviços.

A política pública de saneamento básico foi promulgada através da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007, que estabeleceu diretrizes nacionais para esta área em específico. Sob os efeitos desta Lei, considera-se saneamento como o conjunto de serviços, infraestruturas e instalações operacionais de abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.

Alochio (2007) define cada um destes conjuntos de serviços da seguinte maneira:

- a) quanto ao abastecimento de água potável temos todas as atividades, infraestruturas e instalações necessárias ao abastecimento público de água potável, abrangendo desde a captação até as ligações prediais e os respectivos instrumentos de medição;
- b) quanto ao esgotamento sanitário temos todas as atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, tratamento e disposição final adequados dos esgotos sanitários, compreendendo desde as ligações prediais até o seu lançamento final no meio ambiente;
- c) quanto à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos temos todas as atividades, infraestruturas e instalações operacionais de coleta, transporte, transbordo, tratamento e destino final do lixo doméstico e do lixo orgânico, da varrição e limpeza de logradouros e vias públicas;
- d) quanto à drenagem e manejo das águas pluviais urbanas temos todas as atividades, infraestruturas e instalações operacionais de drenagem urbana de águas pluviais, de transporte, detenção ou retenção para o amortecimento de vazões de cheias, tratamento e disposição final das águas pluviais drenadas nas áreas urbanas.

Assim, o saneamento básico busca fornecer qualidade de vida para o crescimento sustentável e a promoção da saúde humana. “Dessa forma, a universalização do acesso aos serviços de água e de esgoto é um objetivo legítimo das políticas públicas porque tem impactos importantes sobre a saúde, o ambiente e a cidadania”. (GALVÃO-JÚNIOR, 2009 apud PELLIZZETTI, 2010, p. 144).

Pellizzetti ainda aponta as diretrizes e objetivos da Política Nacional de Saneamento Básico, conforme a legislação.

QUADRO 4 – DIRETRIZES E OBJETIVOS DA POLÍTICA NACIONAL DE SANEAMENTO BÁSICO

| DIRETRIZES   | OBJETIVOS   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- proporcionar equidade social e territorial no acesso ao saneamento básico;</li> <li>- promover o desenvolvimento sustentável, a eficiência e a eficácia;</li> <li>- estimular a adequada regulação dos serviços;</li> <li>- planejar, implementar e avaliar as ações de saneamento básico;</li> <li>- melhorar a qualidade de vida e as condições ambientais e de saúde pública;</li> <li>- colaborar para o desenvolvimento urbano e regional;</li> <li>- garantir meios adequados para o atendimento da população;</li> <li>- fomentar o desenvolvimento científico e tecnológico, a adoção de tecnologias apropriadas e a difusão dos conhecimentos gerados;</li> <li>- adotar critérios de elegibilidade e prioridade;</li> <li>- adotar a bacia hidrográfica como unidade de planejamento;</li> <li>- estimular os mecanismos de cooperação entre os entes federados.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- contribuir para o desenvolvimento nacional, a redução das desigualdades regionais, a geração de emprego e de renda e a inclusão social;</li> <li>- priorizar planos, programas e projetos que visem à implantação e ampliação dos serviços e ações de saneamento básico;</li> <li>- proporcionar condições adequadas de salubridade ambiental, de maximização da relação benefício-custo e de maior retorno social;</li> <li>- incentivar a adoção de mecanismos de planejamento, regulação e fiscalização da prestação dos serviços de saneamento básico;</li> <li>- promover alternativas de gestão com ênfase na cooperação federativa;</li> <li>- promover o desenvolvimento institucional do saneamento básico;</li> <li>- fomentar o desenvolvimento científico e tecnológico, a adoção de tecnologias apropriadas e a difusão dos conhecimentos gerados de interesse para o saneamento básico;</li> <li>- minimizar os impactos ambientais e assegurar que ações, obras e serviços de saneamento básico sejam executados de acordo com as normas relativas à proteção do meio ambiente, ao uso e ocupação do solo e à saúde.</li> </ul> |

FONTE: Pellizzetti (2010, p. 134)

Quanto à titularidade dos serviços, Batista *et al.* (2011, p. 43) dizem que a legislação:

[...] apesar da demanda de natureza municipalista – optou por atribuir a qualquer ente federado a competência de prover serviços públicos de saneamento, facultando delegar a organização, regulação, fiscalização e prestação desses serviços, nos termos do art. 241 da Constituição Federal e da Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005.

Logo, essa titularidade pode ser exercida tanto por autarquias municipais, sociedades de economia mista ou ainda pelo governo estadual.

### 3.1 POLÍTICA NACIONAL DE RESÍDUOS SÓLIDOS

A Política Nacional de Saneamento Básico dá as diretrizes necessárias para o cumprimento das atividades nos quatro eixos do saneamento. Para alguns desses serviços também já foram criadas políticas nacionais específicas, que visam delimitar ainda mais as práticas que deverão nortear as ações nesses âmbitos. Uma delas é a Política Nacional de Resíduos Sólidos, sendo esta instituída pela Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010, e que representa um marco histórico na evolução das diretrizes do saneamento básico brasileiro.

Com a nova legislação, conforme o Capítulo II em seu artigo 3º, inciso XVI, os resíduos sólidos são denominados como:

[...] material, substância, objeto ou bem descartado resultante de atividades humanas em sociedade, a cuja destinação final se procede, se propõe proceder ou se está obrigado a proceder, nos estados sólido ou semissólido, bem como gases contidos em recipientes e líquidos cujas particularidades tornem inviável o seu lançamento na rede pública de esgotos ou em corpos d'água, ou exijam para isso soluções técnicas ou economicamente inviáveis em face da melhor tecnologia disponível.

Quanto ao plano municipal de gestão integrada de resíduos sólidos, é importante ressaltar que este, conforme a legislação da política de resíduos, é condição para que Distrito Federal e os municípios possam ter acesso aos recursos da União, ou por ela controlados, voltados “a empreendimentos e serviços relacionados à limpeza urbana e ao manejo de resíduos sólidos, ou para serem beneficiados por incentivos ou financiamentos de entidades federais de crédito ou fomento para tal finalidade” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010, p. 2).

Desta forma, além de ser imprescindível a formulação do plano para que se possam delimitar as ações a serem implementadas nos municípios, a sua criação permitirá que estes possam buscar incentivos para a realização de tais ações.



Costumeiramente atribuímos às palavras reciclagem e reutilização de resíduos as mesmas funções. No entanto, elas se referem a coisas diferentes. Conforme a Lei nº 12.305, a reciclagem é o processo de transformação dos resíduos sólidos que envolve a alteração de suas propriedades físicas, físico-químicas ou biológicas, com vistas à transformação em insumos ou novos produtos. Já a reutilização é o processo de aproveitamento dos resíduos sólidos sem sua transformação biológica, física ou físico-química. Caso os resíduos não possam ser reciclados ou reaproveitados, eles passam a ser rejeitos, que em sua concepção são resíduos sólidos que, depois de esgotadas todas as possibilidades de tratamento e recuperação por processos tecnológicos disponíveis e economicamente viáveis, não apresentem outra possibilidade que não a disposição final ambientalmente adequada. FONTE: Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm)>. Acesso em: 30 mar. 2015.

Ainda mencionamos os princípios, instrumentos e diretrizes que norteiam a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), a fim de orientar os municípios brasileiros quanto às ferramentas necessárias para subsidiar as ações neste setor, com vistas a melhorar a gestão desse importante serviço e assim avançar no saneamento básico.

QUADRO 5 - PRINCÍPIOS, INSTRUMENTOS E DIRETRIZES DA PNRS

| PRINCÍPIOS  | INSTRUMENTOS   | DIRETRIZES  |
|---|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Prevenção e precaução.</li> <li>- Poluidor-pagador e o protetor-recebedor.</li> <li>- Visão sistêmica (ambiental, social, cultural, econômica, tecnológica e de saúde pública).</li> <li>- Desenvolvimento sustentável.</li> <li>- Ecoeficiência.</li> <li>- Cooperação entre poder público, setor empresarial e a sociedade em geral.</li> <li>- Responsabilidade compartilhada (ACV).</li> <li>- Reconhecimento do reutilizável e do reciclável como bem econômico e social, gerador de trabalho e renda e promotor de cidadania.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Planos de resíduos sólidos.</li> <li>- Inventários e sistema declaratório anual.</li> <li>- Coleta seletiva, sistemas de logística reversa e outros.</li> <li>- Criação e desenvolvimento de cooperativas.</li> <li>- Monitoramento e fiscalização ambiental, sanitária e agropecuária.</li> <li>- Cooperação técnica e financeira entre setor público e privado.</li> <li>- Pesquisa científica e Tecnológica.</li> <li>- Educação ambiental.</li> <li>- Incentivos fiscais, financeiros e creditícios.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Não geração, redução, reutilização, reciclagem, tratamento de resíduos e a disposição final adequada.</li> <li>- Gestão integrada dos resíduos.</li> <li>- Promover a integração da organização, do planejamento e da execução das funções públicas relacionadas à gestão.</li> <li>- Controlar e fiscalizar as atividades geradoras sujeitas ao licenciamento.</li> <li>- Manter de forma conjunta o Sistema Nacional de Informações sobre</li> </ul> |

|   |   |                                       |
|---|---|---------------------------------------|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- Respeito às diversidades locais e regionais.</li> <li>- Direito à informação e ao controle social.</li> <li>- Razoabilidade e proporcionalidade.w</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- FNMA e FNDCT.</li> <li>- Sinir.</li> <li>- Sinisa.</li> <li>- Conselhos de Meio Ambiente e Conselhos de Saúde.</li> <li>- Órgãos colegiados municipais.</li> <li>- Cadastro Nacional de Operadores de Resíduos Perigosos.</li> <li>- Acordos setoriais.</li> </ul> | <p>a gestão dos resíduos sólidos.</p> |
|---|---|---------------------------------------|

FONTE: Pellizzetti (2010, p. 136)

## 3.2 POLÍTICA NACIONAL DE RECURSOS HÍDRICOS

Sobre as políticas setoriais na área de saneamento nos cabe mencionar a Política Nacional de Recursos Hídricos. Apesar de os recursos hídricos estarem relacionados à questão da água, estes não integram os serviços públicos de saneamento básico, conforme disposto no artigo 4º da Lei de Saneamento Básico.

Mencionamos essa questão para que não se relacionem erroneamente estes dois serviços como parte de um só. Trazemos aqui a única exceção sobre esta questão, de acordo com o parágrafo único do artigo 4º:

A utilização de recursos hídricos na prestação de serviços públicos de saneamento básico, inclusive para disposição ou diluição de esgotos e outros resíduos líquidos, é sujeita à outorga de direito de uso, nos termos da Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, de seus regulamentos e das legislações estaduais.

No que tange à Política Nacional de Recursos Hídricos, esta foi criada pela Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, que a institui, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do artigo 21 da Constituição Federal, e altera o artigo 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989.

## 3.3 SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO (SNIS)

Para traçar um panorama dos principais serviços da área de saneamento no cenário brasileiro, a Secretaria Nacional de Saneamento Ambiental administra

um banco de dados sobre o Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS), que contém informações de cunho operacional, gerencial, financeiro e de qualidade, referentes à prestação de serviços de água e de esgotos e sobre os serviços de manejo de resíduos sólidos urbanos (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010).

Esse documento auxilia os municípios a visualizarem em que estágio se encontram as ações desenvolvidas nos eixos de saneamento dentro de sua abrangência geográfica e populacional. Para o governo, é uma forma estratégica de saber até que ponto seus investimentos e programas têm dado resultado, bem como em que regiões brasileiras precisam intensificar suas ações e reorganizar seu planejamento.



O *diagnóstico dos serviços de água e esgoto* é um documento que relaciona informações sobre o índice de atendimento, perdas de água, de faturamento, investimentos realizados, receitas e despesas, entre outros dados.

Quanto ao setor de *resíduos sólidos*, o SNIS traz um diagnóstico detalhado por municípios brasileiros. O documento contém uma descrição sobre método de coleta, população atendida, estrutura operacional, frequência, terceirização do serviço, entre outras questões.

### 3.4 PROGRAMAS FEDERAIS DE SANEAMENTO BÁSICO

O Plano Nacional de Saneamento Básico (PLANSAB) é uma ferramenta que traz as ações e normas que deverão orientar a política pública na área de saneamento para os próximos vinte anos no Brasil. Ele estabelece metas para o saneamento básico do país, e dentro disso menciona quais são as macrodiretrizes e estratégias que devem nortear a atuação dos agentes, tanto públicos como privados, principalmente o governo federal. Também cria os Programas de Investimentos em Saneamento Básico prevendo os recursos necessários para sua implementação. (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010).

Entre esses programas federais está o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), conceituado como um conjunto de programas, no qual, através de seleções públicas, descentralizam-se recursos para a execução dos serviços que integram o saneamento.

Segundo o Ministério das Cidades, o PAC Saneamento engloba sete programas principais. Vamos conhecer quais são eles:

- **Serviços Urbanos de Água e Esgoto:** programa direcionado à realização de obras de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Podem participar os municípios com mais de 50 mil habitantes, que pertencem às Regiões Metropolitanas ou Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico ou ainda consórcios públicos que tenham mais de 150 mil habitantes. Estas propostas podem partir de estados, Distrito Federal ou dos municípios.
- **Drenagem Urbana Sustentável e Controle da Erosão Marítima e Fluvial:** busca promover a gestão sustentável da drenagem urbana através de obras e planejamentos direcionados à recuperação de áreas úmidas; à prevenção, ao controle e à diminuição dos conflitos provenientes de enchentes urbanas e ribeirinhas, em conjunto com as políticas de desenvolvimento urbano, de uso e ocupação do solo e de gestão das bacias hidrográficas. É voltado aos estados, municípios e Distrito Federal.
- **Saneamento Integrado:** provê os serviços de saneamento à população que reside em áreas urbanas que estão regulares, para melhor qualidade de vida e preservação dos mananciais e corpos d'água. Estas intervenções precisam prever investimentos suficientes, englobando a execução dos serviços de abastecimento de água, coleta e tratamento de esgoto, drenagem, iluminação pública, destino correto de resíduos sólidos e unidades habitacionais para as famílias de baixa renda, com energia elétrica e que contemplem instalação hidráulico-sanitária, e área de intervenção com riscos ambientais controlados. Este programa pode ser apresentado em municípios de Regiões Metropolitanas, de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico, municípios com mais de 50 mil habitantes ou que fazem parte de consórcios públicos que têm mais de 150 mil habitantes.
- **Resíduos Sólidos Urbanos:** o programa tem por objetivo aumentar a cobertura dos serviços de tratamento e disposição dos resíduos para que não agridam o meio ambiente, priorizando soluções administradas por consórcios intermunicipais. Assim a prioridade é fechar os lixões que ainda existem e promover a inclusão social dos catadores por meio de programas de coleta seletiva. Este programa é voltado aos estados, Distrito Federal, municípios e consórcios para criação de projetos no setor em municípios de Regiões Metropolitanas, de Regiões Integradas de Desenvolvimento Econômico, municípios com mais de 50 mil habitantes ou que façam parte de consórcios com mais de 150 mil habitantes. Nos casos onde o consórcio ainda não está formado, o Estado deve ser o tomador.
- **Saneamento para Todos:** procura melhorar as condições de saúde e qualidade de vida à população por meio de investimentos em saneamento integrado e articulado com outras políticas. Quando o setor é público, o programa contempla estados, municípios, Distrito Federal, empresas públicas e sociedade de economia mista que prestam serviços de saneamento. Já quando o setor é privado, o programa se direciona às empresas privadas que são concessionárias ou subconcessionárias de serviços de saneamento, às empresas para manejo de resíduos da construção e demolição e/ou resíduos sólidos e às indústrias que procuram executar sistemas para o uso eficiente da água e/ou seu reúso.

- **Plano de Saneamento Básico:** a partir de 2014, para se obter recursos federais na área de saneamento, é preciso ter antes de tudo o Plano de Saneamento Básico, sendo este elaborado pelo titular que solicitará os recursos. Este plano é uma das ferramentas da Política de Saneamento e estabelece as formas para a prestação destes serviços.
- **Programa de Redução e Combate a Perdas:** propõe-se reduzir e controlar as perdas de água nos sistemas de abastecimento, buscando assim melhorar o desempenho e eficiência de tais serviços. O programa promove a implantação de soluções, como a macromedição, pitometria e automação no sistema distribuidor; sistema de cadastro técnico e modelagem hidráulica; redução e controle de perdas aparentes; redução e controle do uso de energia; sistema de planejamento e trabalho socioambiental.



Se você quer saber mais sobre o plano de saneamento básico, acesse este link e confira: <[www.cidades.gov.br/planosdesaneamento](http://www.cidades.gov.br/planosdesaneamento)>. Lá, você encontra informações detalhadas sobre o que é esse plano e para que serve, além de ter acesso a alguns manuais para a sua elaboração.

## 4 HABITAÇÃO

Considerada uma das necessidades fundamentais do ser humano, a habitação mostra variações decorrentes das condições culturais, espaciais e temporais. Dessa forma, interfere na população, meio ambiente e instituições sociais.

### 4.1 DIREITO À MORADIA

Em linhas gerais, considera-se direito como o conjunto de normas gerais, definidas por um poder soberano com o objetivo de disciplinar a vida em sociedade. Assim, para viver em sociedade todos devem ter acesso a mecanismos que proporcionem atender as necessidades básicas dos cidadãos (ZANLUCA, 2011).

Destaca-se que a Assembleia Nacional Constituinte sofreu fortes influências das mobilizações dos movimentos sociais pela reforma urbana, que contou com a participação de várias entidades nacionais e ainda o apoio de entidades locais. O grande desafio era a inserção da função social da propriedade, pois ela afrontava os interesses dos latifundiários e conservadores, sendo vista como uma ameaça ao direito de propriedade.

Este movimento pela reforma urbana foi incluído no texto constitucional, através da emenda popular da reforma urbana, encaminhada ao Congresso Nacional em 1988 que inseriu o capítulo de Política Urbana da Constituição, previstas nos artigos 182 e 183 (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010).

Apesar de não atender aos anseios de todos, a inclusão destes dispositivos significou um avanço, pois pela primeira vez uma política pública voltada à questão urbana foi garantida através de sua inserção no texto constitucional.

Com essa abertura e com a necessidade de regulamentar o capítulo da política pública urbana inserida na Constituição, foi editado o Projeto de Lei nº 5.788/90 que tramitou por cerca de uma década, e somente foi aprovado pelo Congresso Nacional com a edição da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto da Cidade.

O direito à moradia passou a ser tratado constitucionalmente como um dos direitos do trabalhador. A Constituição de 1988, no seu artigo 7º, ao apresentar os direitos dos trabalhadores urbanos e rurais, estabelece em seu inciso IV que o salário mínimo deve atender as necessidades vitais básicas do trabalhador e de sua família, entre as quais se inclui o direito à moradia.

A Emenda Constitucional nº 26/2000, contudo, veio expandir esse direito, alterando a redação do artigo 6º da Constituição Federal, o qual originalmente tutelava o direito social, um tipo de direito fundamental. Nesta expansão, junto com a educação, a saúde, o trabalho, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, acresce-se o direito à moradia, incluindo-o dentre os direitos sociais a serem fomentados pelo Estado para a coletividade.

Porém, o acesso ao direito à moradia depende da terra, do espaço físico, ou seja, do direito de propriedade (COSTA, 2007). A propriedade resulta do trabalho e deve ser exclusiva do trabalhador.

Com a inclusão da Política Urbana, e com a aprovação da Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, conhecida como Estatuto das Cidades, que instituiu as diretrizes e os instrumentos de cumprimento da função social da cidade, como também da propriedade urbana, descentralizaram-se as políticas públicas de planejamento urbano, ficando estas a cargo dos municípios.

Entretanto, para a instituição desta política é preciso reunir todas as informações necessárias a subsidiar a elaboração do projeto de regularização, seja na esfera municipal, estadual e federal, o que torna lento o andamento do processo.

Nesse processo outras dimensões devem ser consideradas. Direitos como a saúde, a educação, o saneamento básico e a segurança compõem, junto com a moradia, todo um contexto a ser considerado.

Quanto ao conceito de moradia, Costa (2007) a define como uma das

principais necessidades básicas do ser humano e está ligada à disponibilidade de trabalho, lazer e livre circulação. A moradia representa o abrigo, o lar em família. Mesmo sendo um direito de todos. O direito à moradia se configura como um dos principais problemas da sociedade atual, visto que nem todos contam com uma moradia digna.

Costa (2007) complementa apontando que o aumento de concentração de pessoas no meio urbano pede por políticas voltadas à disponibilização de habitações dignas, de maneira ampla e regular, para assim suprir as demandas encontradas em várias cidades do mundo, em especial, nas cidades brasileiras.

O cenário atual se apresenta através do surgimento de núcleos habitacionais em reservas ambientais, agredindo o planeta e colocando em perigo a integridade física dos cidadãos. Em sua maioria, o problema habitacional acontece com a população de baixa renda, carente de moradia e de acesso a outros serviços essenciais.

O direito à moradia está intimamente ligado à dignidade do cidadão. Ireño Júnior (2008) enfatiza que o direito à moradia procede do direito à vida, e deve ter prioridade ao se planejar, elaborar e executar as políticas públicas. Portanto, é responsabilidade do Estado promover e proteger o direito à moradia, regulamentar e interferir nas ações do setor privado direcionadas à política habitacional. Porém, em alguns casos, o próprio Estado dificulta com tanto entrave burocrático que impede que o cidadão tenha acesso a esse direito.

## 4.2 HABITAÇÃO

Considerada uma das necessidades fundamentais do ser humano, a habitação mostra variações decorrentes das condições culturais, espaciais e temporais. Dessa forma, interfere na população, meio ambiente e instituições sociais.

Para atender a essas necessidades, as políticas públicas exercem papel fundamental, pois elas devem ser responsáveis e comprometidas com o desenvolvimento da nação e dos cidadãos. Assim, buscam melhorar a qualidade de vida e respeitar o direito à cidadania (ZANLUCA, 2011).

Zanluca (2011) explica que o processo de urbanização e implementação das políticas públicas no país faz referência ao período colonial. É no período pré-capitalista que a ocupação do espaço urbano sofre forte influência da Igreja. Esta instituição mantinha influência na vida da população e também valorizava o solo urbano. Assim começava a divisão territorial por classes de renda.

A mudança do regime imperial para o republicano apresentou-se como um período de modernização das áreas urbanas do país. Por outro lado, contribuiu para aumentar a crise habitacional, já que com a República vieram muitos imigrantes. Alguns trabalhavam no meio rural e outros na área urbana, acelerando

o processo de industrialização. Além disso, esses trabalhadores saíram do espaço rural e foram para o urbano, criando um aumento populacional nas áreas urbanas (ZANLUCA, 2011).

O cenário brasileiro começou a mudar através da integração da Secretaria de Planejamento Habitacional (SERPHAN), em 1964, por meio do Plano Nacional de Habitação. Dessa forma, proporcionou ao Estado tomar consciência do desequilíbrio ocupacional do território brasileiro, como mencionam Azevedo e Prates (2001), entre outros, o crescimento desenfreado das cidades e, por consequência, o caos nas áreas urbanas.

Conforme Zanluca (2011), nos espaços urbanos o governo realizou diversas obras estruturais, valorizando o solo urbano, o incremento do mercado imobiliário e a construção de prédios. Assim, o processo de construção do território urbano no Brasil ocorreu sem planejamento. A partir do início do século XX outros acontecimentos propiciaram a criação de políticas públicas direcionadas ao espaço urbano. Deu-se início ao processo de acumulação de capital mediante a exploração da mão de obra. Com condições de vida precárias e salário baixo, muitos trabalhadores procuraram espaços mais baratos para morar, iniciando o processo de favelização.

Foi durante a década de 1970, no governo da Ditadura Militar, que foram criados o Banco Nacional da Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU), tendo por objetivo estimular a indústria e atender as necessidades habitacionais. No entanto, este processo atendeu, em especial, as classes médias e altas, deixando de lado as mais carentes. Depois, na década de 1980, o Brasil enfrentou um crescimento muito abaixo do esperado, acompanhado da dívida externa e interna. Grande parte dos trabalhadores, sem ter qualificação especializada e carente de atendimento aos serviços básicos do Estado, como o direito à moradia, sofreu com a revolução microeletrônica, o que gerou o fechamento de vários postos de trabalho (ZANLUCA, 2011).

Para tentar estruturar a questão habitacional no país, foi instituída em 16 de junho de 2005, através da Lei nº 11.124, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e instituído o Conselho Gestor do FNHIS.

Conforme o Capítulo I, seção I, artigo 2º da referida Lei, fica instituído o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) com o objetivo de:

- I – viabilizar para a população de menor renda o acesso à terra urbanizada e à habitação digna e sustentável;
- II – implementar políticas e programas de investimentos e subsídios, promovendo e viabilizando o acesso à habitação voltada à população de menor renda; e
- III – articular, compatibilizar, acompanhar e apoiar a atuação das instituições e órgãos que desempenham funções no setor da habitação.

A partir de uma legislação mais específica sobre o tema em apreço, o governo federal passou a se envolver de forma mais incisiva na implementação de programas voltados à área de habitação.



Os termos moradia e habitação trazem diversas conceituações, porém, como menciona Souza (2008, p. 139), “[...] tanto o direito à moradia como o de habitação, conforme a finalidade da lei que os define ou o direito que os declara, tem como elemento conceitual a preservação e o exercício do direito de ficar, de viver ou de morar”. FONTE: SOUZA, Inglesias Nunes de Souza. Direito à moradia e de habitação: análise comparativa e suas implicações teóricas e práticas com os direitos da personalidade. São Paulo: *Revista dos Tribunais*, 2008.

## 4.3 PROGRAMAS

Segundo o Ministério das Cidades (2010, p. 15), “[...] a regularização fundiária é o processo que inclui medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais com a finalidade de integrar assentamentos irregulares ao contexto legal das cidades”. Neste sentido, o Ministério das Cidades (2010) tem priorizado o apoio ao planejamento territorial urbano e à política fundiária dos municípios. Os esforços do Ministério se concentram no apoio à regularização fundiária sustentável de assentamentos informais em áreas urbanas e no apoio à prevenção e erradicação de riscos ambientais. Vejamos:

- **Apoio à regularização fundiária sustentável de assentamentos informais em áreas urbanas:** faz parte do Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários, que apoia a execução de ações de regularização fundiária de assentamentos informais urbanos para juntá-los de forma legal à cidade. Entre estas atividades se encontra o levantamento topográfico, cadastro social, mobilização social, projeto de regularização fundiária, ações administrativas e judiciais. Assim, oportuniza que famílias de baixa renda tenham acesso à moradia regularizada e urbanizada. Estes recursos podem ser pedidos por chefes do Poder Executivo de estados, do Distrito Federal e dos municípios ou seu representante legal; do dirigente superior de órgão da administração pública direta autárquica ou fundacional; empresa pública ou sociedade de economia mista; dirigente superior de entidade privada sem fins lucrativos; defensor público geral da União, dos estados e do Distrito Federal. Após o levantamento das propostas, estas serão analisadas pelo Ministério das Cidades, que repassa à Caixa Econômica Federal o resultado da seleção, cabendo a ela executar os trâmites para a contratação.

- **Apoio à prevenção e erradicação de riscos ambientais:** auxilia os municípios na implementação de políticas de prevenção e de medidas que visam diminuir os riscos relacionados a deslizamentos de encostas e acontecimentos parecidos como erosões e solapamentos de margem de rios que possam atingir comunidades em áreas urbanas quando chove. É voltado aos governos dos estados e municípios sujeitos a riscos ambientais, por meio do processo de seleção do PAC.

Ainda na área de habitação, o Ministério das Cidades (2010) trabalha com o Programa Urbanização, Regularização e Integração de Assentamentos Precários. Este programa, que serve de apoio a estados, Distrito Federal e municípios, atua no desenvolvimento de atividades que visem à regularização fundiária, segurança, salubridade e habitabilidade das comunidades que residem em áreas inadequadas ou em situações de risco.

Para poder participar deste programa, é necessário passar por uma seleção. Neste caso, os estados, municípios e Distrito Federal precisam integrar o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) para depois enviar a proposta para o Ministério, o qual criou uma linha própria de financiamento que busca ajudar os municípios a desenvolver os projetos para depois solicitar as obras (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010).

Outro grande programa na área de habitação, e talvez um dos mais conhecidos atualmente, é o Programa Minha Casa Minha Vida, que tem promovido a produção ou aquisição de imóveis. “O objetivo principal do programa é criar um ambiente confiável que estimule o desenvolvimento do mercado formal de habitação com subsídios governamentais para as famílias de baixa renda e de classe média” (MINISTÉRIO DAS CIDADES, 2010 p. 31).

Conforme o Ministério das Cidades (2010), podem participar do programa pessoas físicas que:

- não tenham sido beneficiadas com subsídios habitacionais;
- não possuam financiamento de imóveis no território brasileiro;
- não sejam proprietárias, cessionárias ou arrendatárias de imóveis residenciais.

O fato é que desde a sua implantação, o governo federal vem ampliando a possibilidade de acesso ao Programa Minha Casa Minha Vida, tornando realidade o sonho tão distante da casa própria para muitos brasileiros. Registre-se que na área da habitação este é um esforço inédito em nosso país em prol do desenvolvimento da nação, o qual só é possível em razão da parceria entre União, estados, municípios, empreendedores e movimentos sociais.

## 5 TRANSPORTE E MOBILIDADE URBANA

A Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) foi instituída pela Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. A seguir apresentamos os princípios, diretrizes e objetivos que norteiam as ações desta política pública.

QUADRO 6 – PRINCÍPIOS, DIRETRIZES E OBJETIVOS DA PNMU

| PRINCÍPIOS   | DIRETRIZES  | OBJETIVOS  |
|--|---|--|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- acessibilidade universal;</li> <li>- desenvolvimento sustentável das cidades;</li> <li>- equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo;</li> <li>- eficiência, eficácia e efetividade na prestação do transporte urbano;</li> <li>- gestão democrática e controle social da PNMU;</li> <li>- segurança nos deslocamentos das pessoas;</li> <li>- justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços;</li> <li>- equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros;</li> <li>- eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- integração com a política de desenvolvimento urbano e políticas setoriais de habitação, saneamento básico, planejamento e gestão do uso do solo;</li> <li>- priorização dos transportes não motorizados sobre os motorizados e do transporte público coletivo sobre o transporte individual motorizado;</li> <li>- integração entre os modos e serviços de transporte urbano;</li> <li>- mitigação dos custos ambientais, sociais e econômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas;</li> <li>- incentivo ao desenvolvimento científico-tecnológico e ao uso de energias renováveis e menos poluentes;</li> <li>- priorização de projetos de transporte público coletivo;</li> <li>- integração entre as cidades gêmeas localizadas na faixa de fronteira com outros países sobre a linha divisória internacional.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- reduzir as desigualdades e promover a inclusão social;</li> <li>- promover o acesso aos serviços básicos e equipamentos sociais;</li> <li>- proporcionar melhoria nas condições urbanas sobre a acessibilidade e a mobilidade;</li> <li>- promover o desenvolvimento sustentável com a mitigação dos custos ambientais e socioeconômicos dos deslocamentos de pessoas e cargas nas cidades;</li> <li>- consolidar a gestão democrática como instrumento e garantia da construção contínua do aprimoramento da mobilidade urbana.</li> </ul> |

FONTE: PNMU, 2012

Para elucidar melhor o termo mobilidade urbana trazemos a seguinte conceituação:

A mobilidade urbana corresponde às diferentes respostas dadas por indivíduos e agentes econômicos às suas necessidades de deslocamento, consideradas as dimensões de espaço urbano e a complexidade das

atividades nele desenvolvidas. Face à mobilidade, os indivíduos podem ser pedestres, ciclistas, usuários de transportes coletivos ou motoristas. Podem utilizar-se do seu esforço direto (deslocamento a pé) ou recorrer aos meios de transporte não motorizados (bicicleta, carroças, cavalo) e motorizados (coletivos e individuais) (BRASIL, 2004, p. 3 apud BIASATTO, 2012, p. 38).

Batista et al. (2011, p. 56) complementam o conceito de mobilidade:

O conceito de mobilidade abrange, de forma integrada, as políticas setoriais de transporte e de circulação, vinculadas à política de desenvolvimento urbano, objetivando proporcionar a democratização do acesso a todos os espaços do território municipal, de uma forma segura, socialmente inclusiva e sustentável apoiada na priorização dos meios de transporte coletivos em detrimento dos individuais.

Biasatto (2012, p. 37) também nos diz:

Essa concepção de mobilidade urbana e acessibilidade, que busca promover maior qualidade às diferentes maneiras de movimentação das pessoas no espaço urbano, em prol de um modelo de desenvolvimento mais justo e inclusivo, tem gerado a necessidade de reformulação tanto dos espaços públicos como dos equipamentos de transporte, dos meios de comunicação e de circulação e distribuição de objetos e de pessoas nas cidades.

Nesse sentido, entende-se que a mobilidade também sofre influência de outros quesitos, como: idade, sexo, recursos materiais, humanos e financeiros, capacidade humana para compreender a mobilidade e para utilizar meios de transporte.

Biasatto (2012, p. 37) afirma que “[...] o transporte público coletivo de qualidade e as soluções de mobilidade baseadas nos meios não motorizados, como as bicicletas, têm sido valorizadas e priorizadas em substituição aos meios de transportes individuais que ainda prevalecem, sobretudo nas grandes cidades”.

O fato é que o sistema urbanístico brasileiro sempre focou nos meios de transporte individuais, os quais demandam grandes investimentos públicos para a solução dos problemas originados pelos deslocamentos individuais.

Em contraponto, Fortini (2011, p. 8) diz:

Os sistemas de ônibus urbanos e metropolitanos são a modalidade de transporte público predominante no Brasil, operando em cerca de 85% dos municípios. O transporte público coletivo urbano atende majoritariamente a pessoas de média e baixa renda no Brasil, o que torna o valor da tarifa desses serviços um instrumento importante na formulação de políticas de inclusão social e também na gestão da mobilidade urbana.

Acerca da gestão da mobilidade urbana, Batista *et al.* (2011) afirmam que a política pública desta temática deve ser concebida de forma integrada com o conceito de desenvolvimento urbano, incorporando os princípios de sustentabilidade, com o seu planejamento e controle submetido aos interesses coletivos, tornando-se assim importante instrumento de reestruturação urbana e vetor de expansão controlada da cidade.

Assim, verifica-se que os sistemas de transportes devem ser planejados de forma integrada, visando sim ao desenvolvimento urbano, porém respeitando os limites orçamentários, urbanísticos e os direitos dos cidadãos.

## 5.1 POLÍTICA NACIONAL DE TRÂNSITO

Ao falarmos sobre transporte e mobilidade, é imprescindível relacionar este assunto ao trânsito, que interfere diretamente no transporte e mobilidade da população. Segundo o DENATRAN (2004), a Política Nacional de Trânsito tem por base a Constituição Federal; como marco legal relevante o Código de Trânsito Brasileiro; como referenciais a Convenção de Viena e o Acordo MERCOSUL; por agente o Sistema Nacional de Trânsito (SNT), um conjunto de órgãos e entidades da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, que têm como objetivo o exercício das atividades de planejamento, administração, normalização, pesquisa, registro e licenciamento de veículos, formação, habilitação e educação continuada de condutores, educação, engenharia, operação do sistema viário, policiamento, fiscalização, julgamento de infrações e de recursos e aplicação de penalidades.

Batista *et al.* (2011, p. 60) enumeram os princípios da política setorial de trânsito:

- direito ao acesso universal, seguro, equânime e democrático ao espaço urbano;
- participação e controle social sobre a política de mobilidade;
- direito à informação sobre a mobilidade, de forma a instrumentalizar a participação popular e o exercício do controle social;
- desenvolvimento das cidades, por meio da mobilidade urbana sustentável;
- universalização do acesso ao transporte público coletivo;
- acessibilidade das pessoas com deficiência ou com restrição de mobilidade;
- políticas públicas de transporte e trânsito, política nacional de mobilidade urbana sustentável, articuladas entre si e com a política de desenvolvimento urbano e a do meio ambiente;
- a mobilidade urbana centrada no deslocamento das pessoas;
- o transporte coletivo urbano como um serviço público essencial regulado pelo Estado;
- paz e educação para cidadania no trânsito como direito de todos.

Através do Código de Trânsito Brasileiro de 1998 consolidou-se ainda a competência da gestão do trânsito urbano quanto aos aspectos relativos à utilização das vias públicas nas cidades, permitindo que todo o ciclo de gestão da mobilidade estivesse sob a responsabilidade das prefeituras, compreendendo as atividades de planejamento, projeto, implantação e fiscalização.

## 5.2 PROGRAMAS FEDERAIS

O governo federal, por meio do Ministério das Cidades, trabalha para colocar em prática a Política Nacional de Mobilidade Urbana Sustentável através de programas estratégicos e ações de mobilidade integrados com outras políticas urbanas. Vejamos alguns programas e ações de mobilidade, conforme menciona o Ministério das Cidades (2010).



A mobilidade urbana sustentável pode ser entendida

[...] como o resultado de um conjunto de políticas de transporte e circulação, que visa proporcionar o acesso amplo e democrático no espaço urbano, por meio da priorização dos modos não motorizados e coletivos de transporte, que não gerem segregações espaciais, sendo socialmente inclusiva e ecologicamente sustentável, ou seja, decorre de iniciativas baseadas nas pessoas e não nos veículos.

FONTE: Batista *et al.* (2011, p. 59)

- **PAC Mobilidade Grandes Cidades:** tem como objetivo estabelecer ações para a ampliação da capacidade do transporte público, podendo ser solicitado por municípios com mais de 700 mil habitantes, governos estaduais e Distrito Federal. Essas atividades incluem requalificação e implantação de sistemas estruturantes de transporte público coletivo com aumento de capacidade, terminais de integração e equipamentos que visem à integração, controle e modernização dos sistemas. Como exemplo podem-se citar os corredores de ônibus, o BRT (*Bus Rapid Transit*) – Transporte Rápido por Ônibus –, veículo leve sobre pneus (VLP), veículo leve sobre trilhos (VLT) e os sistemas metro-ferroviários.
- **PAC Pavimentação:** realiza intervenções em áreas urbanas delimitadas, altamente povoadas e que tenham pouca ou nada de qualidade de infraestrutura da via. As ações das quais o PAC Pavimentação faz parte são as de pavimentação, calçadas e guias rebaixadas, sinalização viária e sistema de drenagem pluvial no eixo da via. No caso das vias, as contempladas são as predominantemente residenciais e que estão no itinerário do transporte público.

- **Denatran:** o Denatran (Departamento Nacional de Trânsito) é o órgão executivo de trânsito da União. Entre as competências do departamento está a educação, informação e desenvolvimento de políticas que priorizem a qualidade do trânsito e reduzam o número de acidentes.

## 6 ENERGIA

Em 6 de agosto de 1997 foi instituída a Lei nº 9.478, que dispõe sobre a Política Energética Nacional, sobre as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo. Em seu artigo 1º estão listados os objetivos para os quais as políticas nacionais de aproveitamento racional das fontes de energia devem estar atentas. São eles:

- I - preservar o interesse nacional;
- II - promover o desenvolvimento, ampliar o mercado de trabalho e valorizar os recursos energéticos;
- III - proteger os interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos;
- IV - proteger o meio ambiente e promover a conservação de energia;
- V - garantir o fornecimento de derivados de petróleo em todo o território nacional, nos termos do § 2º do art. 177 da Constituição Federal;
- VI - incrementar, em bases econômicas, a utilização do gás natural;
- VII - identificar as soluções mais adequadas para o suprimento de energia elétrica nas diversas regiões do país;
- VIII - utilizar fontes alternativas de energia, mediante o aproveitamento econômico dos insumos disponíveis e das tecnologias aplicáveis;
- IX - promover a livre concorrência;
- X - atrair investimentos na produção de energia;
- XI - ampliar a competitividade do país no mercado internacional;
- XII - incrementar, em bases econômicas, sociais e ambientais, a participação dos biocombustíveis na matriz energética nacional (Redação dada pela Lei nº 11.097, de 2005);

- XIII - garantir o fornecimento de biocombustíveis em todo o território nacional (Incluído pela Lei nº 12.490, de 2011);
- XIV - incentivar a geração de energia elétrica a partir da biomassa e de subprodutos da produção de biocombustíveis, em razão do seu caráter limpo, renovável e complementar à fonte hidráulica (Incluído pela Lei nº 12.490, de 2011);
- XV - promover a competitividade do país no mercado internacional de biocombustíveis (Incluído pela Lei nº 12.490, de 2011);
- XVI - atrair investimentos em infraestrutura para transporte e estocagem de biocombustíveis (Incluído pela Lei nº 12.490, de 2011);
- XVII - fomentar a pesquisa e o desenvolvimento relacionados à energia renovável (Incluído pela Lei nº 12.490, de 2011);
- XVIII - mitigar as emissões de gases causadores de efeito estufa e de poluentes nos setores de energia e de transportes, inclusive com o uso de biocombustíveis (Incluído pela Lei nº 12.490, de 2011).

Conforme o Ministério de Minas e Energia, o Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) é um órgão de assessoramento do Presidente da República, tendo como função formular políticas e diretrizes de energia voltadas a:

- I - promover o aproveitamento racional dos recursos energéticos do país, em conformidade com o disposto na legislação aplicável e com os princípios:
  - a) preservação do interesse nacional;
  - b) promoção do desenvolvimento sustentado, ampliação do mercado de trabalho e valorização dos recursos energéticos;
  - c) proteção dos interesses do consumidor quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos;
  - d) proteção do meio ambiente e promoção da conservação de energia;
  - e) garantia do fornecimento de derivados de petróleo em todo o território nacional, nos termos do § 2º do artigo 177 da Constituição Federal;
  - f) incremento da utilização do gás natural;
  - g) identificação das soluções mais adequadas para o suprimento de energia elétrica nas diversas regiões do país;

- h) utilização de fontes renováveis de energia, mediante o aproveitamento dos insumos disponíveis e das tecnologias aplicáveis;
  - i) promoção da livre concorrência;
  - j) atração de investimento na produção de energia;
  - k) ampliação da competitividade do país no mercado internacional.
- II - assegurar, em função das características regionais, o suprimento de insumos energéticos às áreas mais remotas ou de difícil acesso do país, submetendo as medidas específicas ao Congresso Nacional, quando implicarem criação de subsídios, observado o disposto no parágrafo único do artigo 73 da Lei nº 9.478, de 1997;
- III - rever periodicamente as matrizes energéticas aplicadas às diversas regiões do país, considerando as fontes convencionais e alternativas e as tecnologias disponíveis;
- IV- estabelecer diretrizes para programas específicos, como os de uso do gás natural, do álcool, de outras biomassas, do carvão e da energia termonuclear;
- V - estabelecer diretrizes para a importação e exportação, de maneira a atender as necessidades de consumo interno de petróleo e seus derivados, gás natural e condensado, e assegurar o adequado funcionamento do Sistema Nacional de Estoques de Combustíveis e o cumprimento do Plano Anual de Estoques Estratégicos de Combustíveis, de que trata o artigo 4º da Lei nº 8.176, de 8 de fevereiro de 1991.

Quanto aos serviços relacionados à energia, o mais conhecido de todos é a oferta de energia elétrica, sendo esta imprescindível para as atividades desenvolvidas em todo o território nacional.

Batista *et al.* (2011) afirmam que a responsabilidade pelo fornecimento de energia é da concessionária. Esta é supervisionada pelo Estado (Eletrobrás) e pela Agência Nacional de Energia Elétrica (ANEEL), que hoje é o órgão regulador e fiscalizador dos serviços de energia elétrica no país. Já o município tem o dever de acompanhar e adequar a oferta mediante a demanda, identificar as áreas que não são atendidas, verificar as deficiências de rede e o que elas podem acarretar para o consumidor.

Nas responsabilidades do município está inserida também a iluminação pública, pois ela é considerada um serviço de interesse local. A Resolução ANEEL nº 456/2000 estabelece que, a partir de contrato ou convênio, a concessionária poderá realizar os serviços de iluminação pública, estando o poder público municipal responsável pelas despesas da prestação desse serviço (BATISTA *et al.*, 2011).

Identifica-se o fornecimento de energia e a iluminação pública como essenciais para a qualidade da vida humana, em razão de sua importância como fator produtivo, econômico, social, de vivência, integrante para a segurança pública, entre outros.

## 6.1 PROGRAMAS

Entre os programas desenvolvidos pelo Ministério de Minas e Energia (2012) encontram-se o Biodiesel (Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel), Luz para Todos, PROINFA (Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica), PROMINP (Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural), CMSE (Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico) e CGIE (Comitê Gestor de Indicadores de Eficiência Energética). Vamos conhecer cada um destes programas.

**Biodiesel (Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel):** é um programa interministerial do governo federal que busca implementar de maneira sustentável, tanto técnica como economicamente, a produção e o uso do biodiesel, tendo como foco a inclusão social e o desenvolvimento regional através da geração de emprego e renda. Assim se propõe a garantir preços competitivos, qualidade e suprimento e produzir o biodiesel a partir de diferentes fontes oleaginosas e em várias regiões.



De acordo com a Lei nº 11.097, de 13 de janeiro de 2005, fica estabelecida a obrigatoriedade da adição de um percentual mínimo de biodiesel ao óleo diesel comercializado ao consumidor, em todo o território brasileiro. Esse percentual obrigatório será de 5%, oito anos após a publicação da referida lei, havendo um percentual obrigatório intermediário de 2% três anos após a publicação da mesma.

FONTE: Disponível em: <[mme.gov.br/programas/biodiesel/menu/programa/objetivos\\_diretrizes](http://mme.gov.br/programas/biodiesel/menu/programa/objetivos_diretrizes)>. Acesso em: 31 mar. 2015.

- **Luz para Todos:** este programa foi lançado em 2003 pelo governo federal com o objetivo de acabar com a exclusão elétrica no país. A meta era levar o acesso à energia elétrica, gratuitamente, para mais de 10 milhões de pessoas do meio rural até o ano de 2008. Porém o Censo 2010 mostrou que ainda existiam famílias sem energia elétrica. Para atender essas pessoas, o governo instituiu uma nova fase do Programa através do Decreto nº 7.520/2011, para o período de 2011 a 2014, incluindo os cidadãos contemplados no “Plano Brasil Sem Miséria” e no “Programa Territórios da Cidadania”, ou estabelecidos em antigos

quilombos, áreas indígenas, assentamentos de reforma agrária e em regiões que sejam afetadas pela construção de usinas hidrelétricas e localizadas em área de elevado impacto tarifário. O programa Luz para Todos está sob a coordenação do Ministério de Minas e Energia, operacionalizado pela Eletrobras e executado pelas concessionárias de energia elétrica e cooperativas de eletrificação rural em conjunto com os governos estaduais.

- **Proinfa (Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica):** instituído pelo Decreto nº 5.025, de 2004, tem como intuito aumentar a participação da energia elétrica gerada por empreendimentos concebidos com base em fonte eólica, biomassa e pequenas centrais hidrelétricas. Busca ainda promover a diversificação da matriz energética brasileira, procurando alternativas para aumentar a segurança no abastecimento de energia elétrica e permitir a valorização das características e potencialidades regionais e locais. Foi de responsabilidade do Ministério de Minas e Energia elencar as diretrizes, elaborar o planejamento do programa e definir o valor econômico de cada fonte; já às Centrais Elétricas Brasileiras S.A. (Eletrobras) coube o papel de agente executora, com a celebração de contratos de compra e venda de energia (CCVE).
- **Prominp (Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural):** criado pelo governo federal através do Decreto nº 4.925, de 19 de dezembro de 2003, propõe-se a aumentar a participação da indústria nacional de bens e serviços, em bases competitivas e sustentáveis, na implantação de projetos de petróleo e gás natural no Brasil e no exterior. Dessa forma, busca gerar emprego e renda no Brasil, ao agregar valor na cadeia produtiva local.
- **CMSE (Comitê de Monitoramento do Setor Elétrico):** instituído pela Lei nº 10.848, de 2004, tem a função de acompanhar e avaliar constantemente a continuidade e a segurança do suprimento eletroenergético em todo o território brasileiro.
- **CGIEE (Comitê Gestor de Indicadores de Eficiência Energética):** foi criado pelo Decreto nº 4.059, de 19 de dezembro de 2001, o qual regulamenta a Lei nº 10.295, de 17 de outubro de 2001, que dispõe sobre a Política Nacional de Conservação e Uso Racional de Energia. Este comitê, entre suas responsabilidades, deve elaborar planos de trabalho e cronogramas, elaborar regulamentações específicas, estabelecer metas, acompanhar e avaliar e deliberar sobre a eficiência da energia.

## 7 MEIO AMBIENTE

Instituída pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, a Política Nacional do Meio Ambiente, conforme o artigo 2º tem por objetivo “[...] a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana”. (BRASIL, 1981).

Segundo Barbieri (2012, p. 5), a política pública ambiental “[...] é um conjunto de objetivos, diretrizes e instrumentos de ação de que o poder público dispõe para produzir efeitos desejáveis sobre o meio ambiente”.

No quadro a seguir são apresentados os princípios e objetivos da Política Nacional do Meio Ambiente, conforme a legislação.

QUADRO 12 – PRINCÍPIOS E OBJETIVOS DA POLÍTICA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE

| PRINCÍPIOS  | OBJETIVOS   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"> <li>- ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser assegurado e protegido;</li> <li>- racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;</li> <li>- planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;</li> <li>- proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;</li> <li>- controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;</li> <li>- incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;</li> <li>- acompanhamento do estado da qualidade ambiental;</li> <li>- recuperação de áreas degradadas;</li> <li>- proteção de áreas ameaçadas de degradação;</li> <li>- educação ambiental para todos os níveis de ensino, objetivando capacitar a participação ativa na defesa do meio ambiente.</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a preservação da qualidade do meio ambiente e do equilíbrio ecológico;</li> <li>- definição de áreas prioritárias de ação governamental relativa à qualidade e ao equilíbrio ecológico, atendendo os interesses da União, dos estados, do Distrito Federal, dos territórios e dos municípios;</li> <li>- estabelecimento de critérios e padrões de qualidade ambiental e de normas relativas ao uso e manejo de recursos ambientais;</li> <li>- desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais;</li> <li>- difusão de tecnologias de manejo do meio ambiente, divulgação de dados e informações ambientais e formação de uma consciência pública sobre a necessidade de preservação da qualidade ambiental e do equilíbrio ecológico;</li> <li>- preservação e restauração dos recursos ambientais para sua utilização racional e disponibilidade permanente, concorrendo para a manutenção do equilíbrio ecológico propício à vida;</li> <li>- imposição ao poluidor e ao predador da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos.</li> </ul> |

FONTE: Adaptado da Lei nº 6.938/91

Conforme explicam Batista *et al.* (2011), a legislação ambiental brasileira é tida como uma das mais completas, pois prevê ferramentas de controle como o zoneamento ambiental, o licenciamento e a avaliação de impactos e a obrigatoriedade de reparação de dano ambiental.

## 7.1 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

As questões ambientais estão cada vez mais em evidência nos dias de hoje. Fala-se muito em desenvolvimento sustentável, crescimento ordenado das cidades levando-se em consideração a utilização dos recursos naturais para que não se tornem finitos. De acordo com Batista *et al.* (2011, p. 76), “[...] o grande desafio é o de propiciar o desenvolvimento socioeconômico de forma sustentável, preservando os recursos naturais para as gerações futuras”.

O fato é que o desenvolvimento sustentável se tornou objeto de interesse público e acadêmico. Entretanto, ainda há muita discussão sobre a criação de políticas públicas voltadas a este segmento e à avaliação de experiências no Brasil.

Formulada a partir de distintas perspectivas, a visão de desenvolvimento sustentável vem sendo construída em contraponto à tradicional visão de desenvolvimento do século XIX, que elevava o crescimento econômico e a industrialização como fatores para o desenvolvimento, não levando em consideração que os recursos naturais são finitos (CORRÊA, 2011).

Dessa forma, falar de desenvolvimento econômico é complexo e envolve inúmeras discussões, pois este está inserido em contextos sociais, políticos e econômicos. Neste sentido, quais políticas públicas podem ser formuladas para alcançar o objetivo desejado?

Corrêa (2011) frisa que é importante destacar, inicialmente, que o desenvolvimento sustentável não diz respeito especificamente a um problema restrito de adequações ecológicas de um processo social, porém a uma estratégia ou a um modelo múltiplo, que precisa levar em consideração tanto a viabilidade econômica como a ecológica. Portanto, não há uma receita já pronta. Entretanto, o que se pode dizer é que o problema ambiental real consiste em aumentar a produtividade do capital da natureza, utilizando seus estoques saudavelmente, sem que sejam sobrecarregadas as funções de suprimento, de recurso e de absorção ou de dejetos do ecossistema (CAVALCANTI, 1997).

Corrêa (2011) enfatiza o envolvimento de todos os segmentos na ordem do desenvolvimento sustentável, eficiente e economicamente viável, onde alguns aspectos precisam ser considerados, como:

- educação;
- gestão participativa;
- diálogo entre os *stakeholders*.

Mas, o que significam estes conceitos?

**a) Educação:** está relacionada à maneira como as pessoas veem ou não a ocorrência de problemas ambientais no local onde vivem, à procura por alternativas e à integração da comunidade. Também inclui a inserção da educação ambiental na sociedade. Vale frisar aqui o que se entende por educação ambiental, podendo ser compreendida como o desenvolvimento de uma comunidade para a conscientização e preocupação com o meio ambiente e os problemas associados a eles. O Ministério do Meio Ambiente define a educação ambiental como um processo permanente, em que os indivíduos e a comunidade tomam consciência do seu meio ambiente e adquirem conhecimentos, experiências, entre outros fatores, que os tornam capazes de agir individual e coletivamente na resolução de problemas ambientais presentes e futuros. Portanto, a educação ambiental contribui significativamente para a sustentabilidade (CORRÊA, 2011).

É importante frisar que não há como existir educação ambiental sem envolver as políticas públicas, como elucida Berna (2004, p. 18): “[...] não é de estranhar que os governos tenham dificuldade para estabelecer diretrizes e investir realmente em educação ambiental, pois é impossível estimular a participação, mas não garantir os instrumentos, direitos e acesso à participação e interferência nos centros de decisão”. Portanto, além de estimular a participação da sociedade através da educação ambiental, deve-se estimular uma mudança comportamental nas pessoas, já que o seu comportamento está ligado diretamente ao exercício da cidadania quando se fala em meio ambiente.

**b) Gestão participativa:** envolve a procura por uma solução compartilhada e comprometida com os atores sociais. Portanto, é indispensável a implementação de políticas públicas que envolvam gestões democráticas, buscando garantir a participação no processo de decisão, que contribui para a formação da cidadania (CORRÊA, 2011).

Destaca-se que através da gestão participativa eleva-se o envolvimento da população, criando conhecimentos consistentes, responsabilidade quanto às escolhas feitas e acompanhamento das ações realizadas.

A socióloga Gohn (2002, p.13-14) também expressa:

O entendimento dos processos de participação da sociedade civil e sua presença nas políticas públicas nos conduzem ao entendimento do processo de democratização da sociedade brasileira; o resgate dos processos de participação leva-nos, portanto, às lutas da sociedade por acesso aos direitos sociais e à cidadania. Nesse sentido, a participação é também luta por melhores condições de vida e pelos benefícios da civilização.

Corrêa (2011) cita como exemplo a gestão participativa em Unidades de Conservação (UC), como é o caso do desenvolvimento de Plano de Manejos Sustentáveis para as UC. Ao falar das políticas de desenvolvimento sustentável, apresentando a estratégia baseada na participação pode-se fazer referência à

Agenda 21 brasileira, elaborada e constituída em 2002. Trata-se de um guia essencial e eficiente para que a sociedade entenda os processos de cidadania e a formulação das políticas públicas.

c) **Diálogo entre os *stakeholders***: outro aspecto que deve ser levado em consideração é o diálogo permanente entre os atores envolvidos, porque “[...] escolhas ecologicamente corretas podem ser efetuadas por um processo de diálogo informado, de base científica, dos atores relevantes” (CAVALCANTI, 1997, p. 37). Esses atores relevantes seriam os *stakeholders*.

Infelizmente, a falta de diálogo entre os que estão envolvidos no processo é constante no país. É comum a participação acontecer somente para justificar e informar as decisões já tomadas. Por isso, várias políticas e programas são implementados de maneira incompleta e nem sempre apresentam os resultados desejados (CORRÊA, 2011). Portanto, conclui-se que o diálogo entre os agentes envolvidos no processo de formulação das políticas públicas é essencial para sua efetividade e eficácia, contribuindo assim para uma sociedade melhor e o cumprimento dos direitos sociais.

## 7.2 AÇÕES GOVERNAMENTAIS

O governo federal instituiu alguns programas ambientais com o objetivo de promover a preservação e desenvolvimento sustentável dos biomas no país. Atualmente o Brasil conta com seis biomas: a Amazônia, o Cerrado, o Pantanal, os Pampas, a Mata Atlântica e a Caatinga. Vamos conhecer os programas (BRASIL, 2012):

- **Programa Terra Legal**: tem como objetivo regularizar o uso das terras públicas que estão ocupadas na região amazônica. Essa iniciativa tem a parceria dos estados e municípios e é coordenada pelos ministérios do Desenvolvimento Agrário e do Meio Ambiente. O processo de regularização de posse de terrenos pequenos na região durava cinco anos, que foi reduzido para 120 dias depois de adotado o programa.
- **Ações interministeriais**: estas ações contribuem para o desenvolvimento sustentável do Brasil, pode-se citar como exemplo o pacto entre frigoríficos nacionais e redes de varejo. Através da participação estratégica do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, a proposta foi da não comercialização de carne produzida em áreas desmatadas ilegalmente. Outra ferramenta de proteção do bioma nacional é o Zoneamento Agroecológico Nacional da Cana-de-Açúcar, que, através deste levantamento, permitiu a definição das áreas onde se pode ou não plantar cana-de-açúcar e instalar usinas de produção de etanol.



Um bioma é um conjunto de tipos de vegetação que abrange grandes áreas contínuas, em escala regional, com flora e fauna similares, definido pelas condições físicas predominantes nas regiões. Esses aspectos climáticos, geográficos e litológicos (das rochas), por exemplo, fazem com que um bioma seja dotado de uma diversidade biológica singular, própria

FONTE: Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/meio-ambiente/2009/10/biomas-brasileiros>>. Acesso em: 31 mar. 2015.

A Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável do Ministério do Meio Ambiente também coordena projetos que buscam promover a gestão ambiental em áreas não urbanas de maneira sustentável. Vejamos as principais (BRASIL, 2012):

- **Gestão Ambiental Rural (Gestar):** está sob a coordenação do Ministério do Meio Ambiente. É uma política pública que dá suporte à economia vinculada ao uso do território rural, sem causar prejuízos ao meio ambiente. Realiza ações de motivação, capacitação e engajamento através da participação dos moradores das comunidades e de representantes de organizações da sociedade civil, das escolas, das universidades e dos governos.
- **Desenvolvimento Socioambiental da Produção Familiar Rural:** realiza o equilíbrio entre a conservação dos recursos naturais e a produção familiar rural na Amazônia. Para tanto, usa a gestão ambiental, o planejamento integrado das unidades produtivas e a prestação de serviços ambientais.
- **Programa de Desenvolvimento do Ecoturismo (Proecotur):** busca estruturar o desenvolvimento do ecoturismo em todo o Brasil com a promoção da consciência ambiental das populações relacionadas e a conservação do entorno e de áreas protegidas. A principal diretriz do programa é a capacitação e o envolvimento dos moradores dessas regiões nas etapas das atividades turísticas.
- **Sustentabilidade Ambiental do Agronegócio:** contribui para a implantação de práticas sustentáveis no setor produtivo do agronegócio. Tem como objetivo desenvolver técnicas de produção que não causem impactos negativos no meio ambiente e congregar as que já existem.

- **Subprograma Projetos Demonstrativos (PDA):** dá apoio a experiências inovadoras, em bases socioambientais, que apontem a possibilidade efetiva de construção de estratégias de promoção do desenvolvimento sustentável. Estimula a criação de políticas públicas que contribuam para a propagação e a incorporação dessas estratégias por outras comunidades, organizações e instituições governamentais.

Para os programas relacionados ao meio ambiente, ainda existe o apoio do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o qual leva em conta as questões ambientais em seus procedimentos de análise e concessão de crédito, possuindo ainda uma linha específica para apoio a projetos industriais de conservação e recuperação do meio ambiente.

Nesse sentido, o BNDES dispõe de linhas de apoio financeiro a programas voltados ao meio ambiente e ao uso sustentável dos recursos, tendo caráter permanente e podendo ser concedido a qualquer momento como:

- **Apoio a investimentos em meio ambiente:** condições especiais para projetos ambientais que busquem a promoção do desenvolvimento sustentável do país.
- **BNDES Florestal:** linha de crédito direcionada ao reflorestamento, à conservação e à recuperação florestal de áreas degradadas ou convertidas e ao uso sustentável de áreas nativas na forma de manejo florestal.
- **PROESCO:** voltado a projetos que contribuam para a eficiência energética.
- **BNDES Compensação Florestal:** oferece recursos com valores limitados e/ou prazo de vigência. Busca apoiar a regularização da reserva legal em propriedades rurais destinadas ao agronegócio, à preservação e à valorização das florestas nativas e dos ecossistemas remanescentes.

FONTE: Disponível em: <<http://www.portaleducacao.com.br/Artigo/Imprimir/42174>>. Acesso em: 9 abr. 2015.

# RESUMO DO TÓPICO 2

**Neste tópico você aprendeu sobre as principais políticas públicas de infraestrutura para o desenvolvimento do país. Vamos lembrar:**

- Entre as principais políticas públicas existentes no Brasil, especialmente relacionadas à infraestrutura para o desenvolvimento do país, estão o planejamento urbano, saneamento, transporte e mobilidade, habitação, energia e meio ambiente.
- A política pública urbana é regulamentada pela Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001, a qual tem por excelência ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana.
- A política pública de saneamento básico foi promulgada através da Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. O saneamento básico engloba o abastecimento de água potável, esgotamento sanitário, limpeza urbana e manejo de resíduos sólidos, drenagem e manejo das águas pluviais urbanas.
- Para tentar estruturar a questão habitacional no país, foi instituída, em 16 de junho de 2005, através da Lei nº 11.124, o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS), a criação do Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social (FNHIS) e o Conselho Gestor do FNHIS.
- A Política Nacional de Mobilidade Urbana foi instituída pela Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. O conceito de mobilidade abrange as políticas setoriais de transporte e de circulação, vinculadas à política de desenvolvimento urbano, objetivando proporcionar a democratização do acesso a todos os espaços do território municipal e apoiados na priorização dos meios de transporte coletivos em detrimento dos individuais.
- Em 6 de agosto de 1997 foi instituída a Lei nº 9.478, que dispõe sobre a Política Energética Nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo.
- Instituída pela Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, a Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana.

## AUTOATIVIDADE



Identifique em seu município uma política pública nas áreas que foram tratadas neste Tópico 2 quanto às políticas de infraestrutura para o desenvolvimento do país e traga-a para discussão em sala de aula.





## POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS

### 1 INTRODUÇÃO

As políticas públicas sociais no território brasileiro estão voltadas às mais diversas áreas, como: saúde, educação, assistência social, previdência social e às questões culturais. Estas conduzem diversos aspectos da sociedade brasileira, este tópico terá como objetivo viabilizar a compreensão deste contexto.

Este tópico será destinado ao estudo das políticas públicas sociais, que objetivam a diminuição das desigualdades em nossa sociedade, buscando melhores condições de vida à população. Logo, “[...] são os agentes sociais que operam as políticas públicas de caráter social, pois, normalmente, já participaram do processo de sua formulação e, certamente, estarão participando da sua avaliação” (KEHRIG, 2005, p. 113).

As políticas sociais podem estar relacionadas às questões que envolvem a seguridade social (previdência, assistência social e saúde), como também a situações mais específicas no campo do trabalho, na educação ou lazer, direcionadas aos mais diversos segmentos, às crianças, adolescentes, questões de gênero, idosos ou portadores de deficiência.

Iniciemos nossos estudos!

### 2 SAÚDE

Iniciamos esse item com a afirmação de Santos (2006, p. 22): “A saúde é um bem protegido constitucionalmente, cabendo ao poder público garantir o acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde visando à sua promoção, proteção e recuperação”.

Para tanto, a principal política pública que dá as diretrizes nacionais para as ações na área de saúde é a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes à área.

Conforme a mesma lei, Título I, artigo 2º, a saúde é um direito fundamental do ser humano, devendo o Estado prover as condições indispensáveis ao seu

pleno exercício. Ainda no mesmo artigo em seu § 1º, está disposto que o dever do Estado de garantir a saúde consiste na reformulação e execução de políticas econômicas e sociais que visem à redução de riscos de doenças e de outros agravos no estabelecimento de condições que assegurem o acesso universal aos serviços de saúde. (BRASIL, 1990a).

No mesmo ano, também foi criado o Sistema Único de Saúde (SUS), através da Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990, que dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde.

O Sistema Único de Saúde (SUS), conforme artigo 1º da referida lei, contará, em cada esfera de governo, sem prejuízo das funções do Poder Legislativo, com as seguintes instâncias colegiadas: I - a Conferência de Saúde; e II - o Conselho de Saúde. Ambas fortalecem a participação social dentro do SUS, um dos principais instrumentos de negociação e decisão do sistema. (BRASIL, 1990b).

Cabe, entretanto, ampliar o conhecimento sobre esse tema. Assim, conforme dispõe o Ministério da Saúde (2007, p. 5):

O Sistema Único de Saúde tem como um de seus princípios definidos na Constituição Federal a participação social, que resulta em maior democracia no espaço da gestão da saúde. Esta gestão é realizada pelos estados e municípios, pois o SUS adota, como estratégia organizativa, a descentralização para atingir os cidadãos em seu cotidiano.

Os Conselhos de Saúde, sejam estes de caráter municipal, estadual ou nacional, são órgãos que atuam na formulação da política de saúde e no controle de sua execução. Igualmente, estes devem ser compostos por representantes do governo, prestadores de serviços, profissionais de saúde e usuários, de forma paritária, assegurando a gestão na condução das deliberações.

## 2.1 SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE (SUS)

O Sistema Único de Saúde (SUS) é um modelo de prestação de serviços e ações de saúde em nível nacional, com concepção unificada e organizado de maneira regionalizada e hierarquizada. Registre-se ainda, segundo Remor (2003, p. 37), que “o SUS, como um sistema único, integrou todos os serviços públicos de saúde (federal, estadual e municipal), prevendo o acesso universal, igualitário e com atendimento integral em todos os níveis de atenção à saúde”.

Segundo Souza (2012, p. 53), o SUS também compreende:

[...] as ações de vigilância sanitária, fiscalização e controle de substâncias e produtos de interesse para a saúde, produção de medicamentos e de equipamentos, formação de recursos humanos na área de saúde, incremento ao desenvolvimento científico e tecnológico, além de colaboração na proteção ao meio ambiente e na formulação da política e execução das ações de saneamento básico.

Dessa forma, através do SUS, todos os municípios têm direito à extensa gama de serviços de saúde, tais como: consultas, exames, internações, tratamentos nas unidades de saúde vinculadas ao SUS, sejam estas públicas ou privadas, entre outros.

Quanto à implementação do Sistema Único de Saúde, a responsabilidade de sua execução é das três esferas governamentais, com ênfase para a esfera municipal. Esta precisa trabalhar integrada com as demais esferas na construção e implementação de políticas setoriais e intersetoriais que propiciem aos cidadãos o acesso universal e igualitário à saúde (SOUZA, 2012).

Para Schmitt (2009, p. 16), “[...] quanto à sua organização e estruturação, o SUS é um sistema de saúde extremamente complexo, possuidor de inúmeras normas e portarias (principalmente federais) que o cerceiam, a fim de regulá-lo e de assegurar que toda a sua política de saúde seja cumprida”. Nesse sentido, cada esfera de governo, seja ela estadual ou municipal, com ênfase nesta última, deve adequar o sistema à sua realidade e à de seus usuários.

Ainda quanto à sua estrutura, o SUS divide-se em três níveis de atenção à saúde (SOUZA, 2012):

- **atenção primária ou atenção básica:** é a primeira atenção que os cidadãos recebem, sendo a porta de entrada para os demais níveis. Envolve ações de promoção à saúde, prevenção de doenças ou de agravos em doenças preexistentes. São responsáveis pelo atendimento desse nível as unidades básicas de saúde;
- **atenção secundária:** compreende os ambulatórios especializados, sendo que a demanda de atenção à saúde é de média complexidade. Como exemplo pode-se citar o ambulatório de cardiologia, atendimento ambulatorial de neurologia, atendimento ambulatorial de saúde mental. Para que o usuário possa ser atendido, ele passa, necessariamente, por uma seleção no nível primário ou em serviços de urgência e emergência;
- **atenção terciária:** é o atendimento de alta complexidade e envolve a reabilitação de saúde. Os hospitais têm a responsabilidade por esse atendimento e para ter acesso a ele é preciso ter passado pelos demais níveis ou pelo serviço de urgência e emergência.

Registre-se que a atenção básica é, em princípio, uma competência prioritariamente municipal. Souza (2012, p. 55) ainda menciona que fazem parte da estrutura do SUS:

[...] os centros e postos de saúde, hospitais, incluindo os universitários, laboratórios, hemocentros, bancos de sangue, além de fundações e institutos de pesquisa, como a Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ – e o Instituto Vital Brazil. As entidades privadas de atenção básica e complementar, credenciadas e remuneradas pelo Estado para prestação desses serviços também integram o sistema.

O fato é que o município, por estar próximo da população, acaba por receber grande parte das responsabilidades na área da saúde, pois é ele quem conhece as demandas populacionais e realiza diretamente os atendimentos. Assim, o item a seguir dedica-se a esta relação entre o município e suas ações na área da saúde.

## 2.2 O MUNICÍPIO E AS AÇÕES NA ÁREA DA SAÚDE

Conforme a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, artigo 18, compete à direção municipal do Sistema Único de Saúde (SUS):

- I - planejar, organizar, controlar e avaliar as ações e os serviços de saúde, gerir e executar os serviços públicos de saúde;
- II - participar do planejamento, programação e organização da rede regionalizada e hierarquizada do Sistema Único de Saúde - SUS, em articulação com sua direção estadual;
- III - participar da execução, controle e avaliação das ações referentes às condições e aos ambientes de trabalho;
- IV - executar serviços:
  - a) de vigilância epidemiológica;
  - b) de vigilância sanitária;
  - c) de alimentação e nutrição;
  - d) de saneamento básico; e
  - e) de saúde do trabalhador.
- V - dar execução, no âmbito municipal, à política de insumos e equipamentos para a saúde;
- VI - colaborar na fiscalização das agressões ao meio ambiente, que tenham repercussão sobre a saúde humana, e atuar nos órgãos municipais, estaduais e federais competentes, para controlá-las;
- VII - formar consórcios administrativos intermunicipais;
- VIII - gerir laboratórios públicos de saúde e hemocentros;
- IX - colaborar com a União e com os estados na execução da vigilância sanitária de portos, aeroportos e fronteiras;
- X - observado o disposto no artigo 26 desta lei, celebrar contratos e convênios com entidades prestadoras de serviços privados de saúde, bem como controlar e avaliar sua execução;
- XI - controlar e fiscalizar os procedimentos dos serviços privados de saúde;
- XII - normatizar complementarmente as ações e serviços públicos de saúde no seu âmbito de atuação.

Segundo Souza (2012, p. 58), as ações e os serviços de atenção à saúde que estão a cargo dos municípios, na esfera do SUS, “[...] devem ser desenvolvidos por meio de um conjunto de estabelecimentos, organizados em rede regionalizada e hierarquizada, disciplinados segundo o subsistema, o SUS municipal, voltado para o atendimento integral de sua própria população”.

Acerca do acesso aos serviços de saúde, o Ministério da Saúde (2007, p. 69) afirma:

A Constituição brasileira instituiu o princípio da universalidade da cobertura e do atendimento para determinar a dimensão do dever estatal no campo da saúde, de sorte a compreender o atendimento a brasileiros e a estrangeiros que estejam no país, crianças, jovens, adultos e idosos. A universalidade constitucional compreende, portanto, a cobertura, o atendimento e o acesso ao Sistema Único de Saúde, expressando que o Estado tem o dever de prestar atendimento nos grandes e pequenos centros urbanos, e também às populações isoladas geopoliticamente, os ribeirinhos, os indígenas, os ciganos e outras minorias, os prisioneiros e os excluídos sociais. Os programas, as ações e os serviços de saúde devem ser concebidos para propiciar cobertura e atendimento universais, de modo equitativo e integral.

Cabe relatar que, ainda sob a gerência do município, encontram-se as ações básicas desenvolvidas por meio dos agentes comunitários de saúde e das equipes de saúde da família, estratégias locais direcionadas às necessidades de saúde da população, pela defesa de uma vida saudável e digna de ser vivida.

## 2.3 PROGRAMAS NACIONAIS DE SAÚDE

O Ministério da Saúde conta com algumas ações e programas principais na área de saúde. Vamos conhecê-los:

- **Melhor em Casa:** o programa amplia o atendimento domiciliar no Sistema Único de Saúde, proporcionando, aos pacientes da rede pública, um serviço humanizado e acolhedor.
- **S.O.S. Emergências:** ação estratégica e gradativa para qualificar a gestão e o atendimento nas urgências do Sistema Único de Saúde.
- **Academia da Saúde:** o programa estimula a criação de espaços públicos adequados para a prática de atividade física e de lazer.
- **Saúde da Família:** atua na manutenção da saúde e na prevenção de doenças.
- **Combate à Dengue:** estratégias para combater a dengue.
- **Farmácia Popular:** programa que amplia o acesso da população a medicamentos essenciais, vendidos a preços mais baixos que os praticados no mercado.
- **PNAM:** a Política Nacional de Alimentação e Nutrição do Ministério da Saúde tem o objetivo de garantir a qualidade dos alimentos disponíveis para consumo no país e promover práticas alimentares saudáveis.

- **Pronto Atendimento:** as UPAs (Unidades de Pronto Atendimento) 24 horas são estruturas de complexidade intermediária entre as unidades básicas de saúde e as portas de urgência hospitalares e, em parcerias com estas, formam uma rede organizada de atenção às urgências.
- **Doação de Órgãos:** busca conscientizar a população sobre a importância da doação de órgãos.
- **SAMU 192:** presta socorro à população em casos de urgência. O socorro é feito após chamada para o telefone 192. A ligação é gratuita.
- **Olhar Brasil:** o projeto visa identificar problemas visuais em alunos matriculados na rede pública de Ensino Fundamental e em pessoas com mais de 60 anos de idade.
- **Humaniza SUS:** a Política Nacional de Humanização aposta em estratégias elaboradas por gestores, trabalhadores e usuários do SUS para qualificar a atenção e gestão em saúde.
- **Medicamento Fracionado:** medicamentos fracionados são remédios fabricados em embalagens especiais e vendidos na medida exata recomendada pelo médico.
- **Redução de Mortalidade:** pacto pela Redução da Mortalidade Infantil Nordeste-Amazônia Legal, que busca acelerar a redução das desigualdades regionais e construir uma estratégia com governadores dos estados das regiões.
- **Bancos de Leite Humano:** a Rede Brasileira de Bancos de Leite Humano tem o objetivo de promover a expansão quantitativa e qualitativa dos bancos de leite humano no Brasil.
- **Programas de Controle do Câncer:** o Programa Nacional de Controle do Câncer do Colo do Útero e o Programa Nacional de Controle do Câncer de Mama visam oferecer subsídios para o avanço do planejamento das ações de controle desses tipos de câncer.
- **Projeto Expande:** tem o objetivo de estruturar a integração da assistência oncológica no Brasil para obter um padrão de alta qualidade na cobertura da população.
- **De Volta para Casa:** o programa propõe a reintegração social de pessoas acometidas de transtornos mentais e egressas de longas internações.
- **Controle do Tabagismo:** o Instituto Nacional de Câncer (Inca) é o órgão responsável por coordenar e executar o Programa de Controle do Tabagismo no Brasil. O objetivo é prevenir doenças e reduzir a incidência do câncer e de outras doenças relacionadas ao tabaco.

- **QualiSUS-Rede:** projeto de estratégia de apoio à organização de redes de atenção à saúde. O objetivo é contribuir para a qualificação da atenção, gestão em saúde, gestão e desenvolvimento de tecnologias.
- **Cartão Nacional de Saúde:** ferramenta que possibilita a vinculação dos procedimentos executados no âmbito do SUS ao usuário, ao profissional que os realizou e também à unidade de saúde onde foram realizados.

### 3 EDUCAÇÃO

Pela Constituição Federal de 1988, a educação pode ser definida como um direito fundamental assegurado a todos os cidadãos, sendo este um dever do Estado, da sociedade e das famílias.

Ainda conforme a CF/88, artigo 206, o ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

- I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
- II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
- III - pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
- IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
- V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas;
- VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;
- VII - garantia de padrão de qualidade;
- VIII - piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal.

Quanto à responsabilidade pela educação, Batista *et al.* (2011, p. 88) afirmam que:

A educação conforme estabelece a Constituição Federal é de responsabilidade do Estado, aqui compreendidos a União, os estados e os municípios. A educação básica, por sua vez, conta com um fundo, de caráter redistributivo, o Fundo de Manutenção da Educação Básica (FUNDEB), formado por recursos de estados e municípios, podendo ocorrer ainda uma participação da União se o montante não atingir o mínimo estabelecido, anualmente, para cada aluno.

Além disso, é dever do Estado garantir (BATISTA *et al.*, 2011, p. 88):

- ensino fundamental obrigatório e gratuito;
- progressiva universalização do ensino médio gratuito;
- atendimento educacional especializado às pessoas com deficiência;
- oferta de ensino noturno e de educação escolar regular, para jovens e adultos, adequados às necessidades do educando;

- atendimento ao educando do ensino fundamental com material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde nos padrões mínimos de qualidade, entre outros aspectos (LDB, art. 4º, VIII).

Cabe lembrar que os municípios brasileiros precisam destinar 25%, no mínimo, de suas receitas resultantes de impostos e transferências, para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Mesmo com recursos ditos “carimbados”, as responsabilidades são inúmeras, como são também os desafios, principalmente os de universalizar o acesso à educação básica de qualidade e inclusiva e de erradicar o analfabetismo.

### 3.1 LEI DE DIRETRIZES E BASES DA EDUCAÇÃO BÁSICA (LDB)

A Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, denominada de Lei de Diretrizes e Bases da Educação Básica (LDB), junto com a Constituição Federal de 1988, constituem os dois principais marcos legais da política pública de educação no país.

Na LDB estão previstos três sistemas de ensino, o federal, o estadual e o municipal. Por sua vez, estes sistemas de ensino podem ser classificados em públicos ou privados. Quanto às instituições privadas, estas ainda podem ser particulares, comunitárias, confessionais e filantrópicas (RODRIGUES, 2011).

Em relação aos três sistemas de ensino vamos explicar primeiramente o ensino federal. Este, segundo a LDB artigo 16, compreende: “I – as instituições de ensino mantidas pela União; II – as instituições de educação superior criadas e mantidas pela iniciativa privada; III – os órgãos federais de educação”.

O ensino dos estados e do Distrito Federal, por sua vez, conforme consta no artigo 17 da LDB, abrangem:

- I – as instituições de ensino mantidas, respectivamente, pelo poder público estatal e pelo Distrito Federal;
  - II – as instituições de educação superior mantidas pelo poder público municipal;
  - III – as instituições de ensino fundamental e médio criadas e mantidas pela iniciativa privada;
  - IV – os órgãos de educação estaduais e do Distrito Federal, respectivamente.
- Parágrafo único. No Distrito Federal, as instituições de educação infantil, criadas e mantidas pela iniciativa privada, integram seu sistema de ensino.

Já o sistema de ensino municipal envolve “I – as instituições de ensino fundamental, médio e de educação infantil mantidas pelo poder público municipal; II – as instituições de educação infantil criadas e mantidas pela iniciativa privada; III – os órgãos municipais de educação”, conforme preconizado no artigo 18 da LDB.

### 3.1.1 Níveis da Educação

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) define que a educação escolar é formada por dois níveis:

- **Educação Básica:** composta pela Educação Infantil e pelos ensinos: Fundamental e Médio.
- **Ensino Superior.**

QUADRO 7 – NÍVEIS DA EDUCAÇÃO ESCOLAR

| Nível           | Etapa  | Atribuição   |
|-----------------|--|--|
| Educação Básica | Educação Infantil<br>Creche (até 3 anos)<br>Pré-escola (4 a 5 anos)                            | Municípios   |
|                 | Ensino Fundamental<br>(de 9 anos)<br>1º ao 5º ano (anos iniciais)<br>6º e 9º ano (anos finais) | Municípios e estados/<br>Distrito Federal                      |
|                 | Ensino Médio<br>1º ao 3º ano   | Estados/<br>Distrito Federal                                   |
| Ensino Superior | Ensino Superior  | Estados/<br>Distrito Federal, segundo<br>capacidade de cada um |

FONTE: CEPAM (apud BATISTA *et al.*, 2011, p. 90)

Conforme o quadro anterior, compete ao município atuar, prioritariamente, na educação infantil (creches e pré-escolas), no Ensino Fundamental (inclusive Educação de Jovens e Adultos – EJA), em parceria com o estado e, na erradicação do analfabetismo, em parceria fortalecida com todos os entes da Federação.

Os municípios, estados, Distrito Federal e a União ainda precisam tratar das seguintes modalidades educacionais:

QUADRO 8 – MODALIDADES EDUCACIONAIS

| MODALIDADE   | ATRIBUIÇÃO   |
|--|--|
| Educação de Jovens e Adultos – EJA<br>(Destinado àqueles com mais de 15 anos)  | Municípios, estados/<br>Distrito Federal e União   |
| Educação Tecnológica e<br>Formação Profissional  | Estados/<br>Distrito Federal e União   |
| Educação a Distância e<br>Tecnologias Educacionais (1)   | Estados/<br>Distrito Federal e União   |
| Educação Especial  | Educação infantil - dos municípios<br>Ensino fundamental - dos municípios e<br>estados/Distrito Federal<br>Ensino Médio - dos estados/Distrito Federal |
| Educação Indígena (2)  | Ensino Fundamental, dos estados  |
| <p>Notas: (1) No Ensino Fundamental, a Educação a Distância pode ser utilizada como complemento da aprendizagem ou em situações emergenciais.</p> <p>(2) É assegurada, às comunidades indígenas, a utilização de sua língua materna e processo próprio de aprendizagem (LDB, art. 32, inc. IV e parágrafo único 3º).</p> |  |

FONTE: CEPAM (apud BATISTA et al., 2011, p. 91)

Batista et al. (2011, p. 92) dizem ainda que o governo, através da escola, “[...] deve garantir que as crianças saibam ler e escrever e fazer operações matemáticas nas idades adequadas”. Para tanto, estas crianças devem ter acesso garantido e facilitado ao processo de alfabetização e aprendizagem, acompanhamento durante sua jornada, ações para combate à evasão, reforços contra a repetência, inclusão, participação social através de uma gestão democrática escolar, entre outras ações.



O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi criado em 2007 para medir a qualidade de cada escola e de cada rede de ensino. O indicador é calculado com base no desempenho do estudante em avaliações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e em taxas de aprovação. Para saber mais sobre o IDEB, acesse o link: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=336&id=180&option=com\\_content&view=article](http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=336&id=180&option=com_content&view=article)>.

## 3.2 ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE (ECA)

O Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) define que é dever do Estado, da família e da sociedade proporcionar o direito de crianças e adolescentes à liberdade, à dignidade, à convivência familiar e comunitária, à saúde, à educação, à cultura, ao esporte, ao lazer, à profissionalização e à proteção do trabalho. Também presume a proteção contra qualquer tipo de exploração, discriminação, violência e opressão (EDUCAR, 2011).

Conforme a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, que dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente, em seu artigo 2º, considera-se criança a pessoa até doze anos de idade incompletos, e adolescente aquela entre doze e dezoito anos de idade.

Ainda, conforme a mesma lei, em seu artigo 54, é dever do Estado assegurar à criança e ao adolescente:

- I - ensino fundamental, obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiveram acesso na idade própria;
  - II - progressiva extensão da obrigatoriedade e gratuidade ao ensino médio;
  - III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;
  - IV - atendimento em creche e pré-escola às crianças de zero a seis anos de idade;
  - V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;
  - VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do adolescente trabalhador;
  - VII - atendimento no ensino fundamental, através de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.
- § 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.
- § 2º O não oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público ou sua oferta irregular importa responsabilidade da autoridade competente.
- § 3º Compete ao poder público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, com os pais ou responsável, pela frequência à escola.

Para Tavares (2010), durante o período de existência do ECA, muitos avanços já foram conquistados, alterando concepções, paradigmas e doutrinas de atenção à criança e ao adolescente. Tais avanços podem ser designados em três eixos: a possibilidade de modificação do panorama da própria legislação, que fora conquistado com o ECA; o reordenamento das instituições que trabalham voltadas para a execução das políticas para crianças e adolescentes; e melhoria da maneira direta de atendimento e acolhimento dos profissionais que trabalham diretamente com crianças e adolescentes e suas questões, ampliando-se para sua família e seu contexto social como um todo.

Dessa forma, o Estatuto é um marco no redimensionamento do atendimento voltado para a infância e juventude e no estabelecimento dos direitos para as crianças e adolescentes, fazendo com que estes possam crescer e se desenvolver de forma saudável no interior do convívio familiar.

### 3.3 PROGRAMAS FEDERAIS DE EDUCAÇÃO

Vamos abordar agora os programas realizados pelo governo federal na área de educação. Rodrigues (2011) enumera os principais, vejamos:

- **Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE):** responsável por realizar a captação de recursos e distribuí-los para programas voltados, sobretudo, ao Ensino Fundamental.
- **Prêmio Gestor Eficiente de Merenda Escolar:** oferece incentivo a gestores que demonstram melhor capacidade de articular verbas nas escolas brasileiras quanto à merenda.
- **Programa Brasil Alfabetizado:** busca erradicar o analfabetismo.
- **Programa Brasil Profissionalizado:** reaparelhamento das escolas, com foco no Ensino Médio e na formação profissional de estudantes.
- **Programa Caminho da Escola:** financiamento para a aquisição de veículos que permitam o acesso, especialmente das crianças da zona rural, às escolas.
- **Programa de Cidadania e Efetivação de Direitos das Mulheres – Gênero e Diversidade na Escola:** trabalha a igualdade de direitos entre gêneros e raças.
- **Programa de Desenvolvimento da Educação Especial – Formação de Professores:** investe na formação de professores.
- **Programa de Desenvolvimento da Educação Especial – Implantação de Salas Multifuncionais:** implantação de espaços onde são disponibilizados recursos especiais, como materiais didáticos adaptados para pessoas com necessidades especiais.
- **Programa de Desenvolvimento da Educação Especial – Promoção da Acessibilidade:** construção de espaços que permitam a acessibilidade de pessoas com necessidades especiais.
- **Programa de Financiamento à Aquisição de Veículos de Transporte Escolar –Proescolar:** financiamento para a aquisição de veículos a instituições da rede federal, estadual ou municipal.

- **Programa Dinheiro Direto na Escola – PDDE:** os recursos são repassados para a escola e é ela quem decide onde irá aplicá-los.
- **Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE:** repasse de recursos para financiamento de compra de alimentos pelos gestores da merenda escolar.
- **Programa Nacional de Apoio ao Transporte Escolar – PNATE:** repasse de verbas para a aquisição de veículos que permitam o acesso das crianças da zona rural às escolas.
- **Programa Nacional de Reestruturação e Aparelhagem da Rede Escolar Pública de Educação Infantil – Proinfância:** reaparelhamento das creches e pré-escolas municipais.
- **Programa Nacional de Tecnologia Educacional:** visa aparelhar as escolas com recursos tecnológicos direcionados à utilização por parte dos alunos.
- **Programa Pescando Letras:** combate o analfabetismo entre os pescadores.
- **Programa Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação:** conforme indicadores do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) e da adesão dos estados e municípios ao plano, as escolas são inseridas nos programas e recebem recursos.
- **Programa dos Livros Didáticos:** distribuição de livros didáticos.
- **ProJovem Campo – Saberes da Terra (modalidade do Programa Nacional de Inclusão de Jovens – ProJovem):** inclusão dos jovens da zona rural na escolarização.
- **Programa de Erradicação do Trabalho Infantil:** repasse de verbas a determinadas famílias, conforme frequência escolar das crianças.
- **Bolsa-Família:** transferência de recursos para as famílias, conforme frequência escolar das crianças.
- **Programa Segundo Tempo:** repasse de verbas para a compra de material esportivo e alimentação para os alunos participantes.



O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi criado em 2007 para medir a qualidade de cada escola e de cada rede de ensino. O indicador é calculado com base no desempenho do estudante em avaliações do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e em taxas de aprovação. Para saber mais sobre o IDEB, acesse o *link*: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=336&id=180&option=com\\_content&view=article](http://portal.mec.gov.br/index.php?Itemid=336&id=180&option=com_content&view=article)>.

## 4 ASSISTÊNCIA SOCIAL

Segundo Sposati (1989 apud TINOCO *et al.*, 2007), a assistência social é tida como uma política pública que se ocupa em prover atenções para enfrentar as fragilidades de determinados segmentos sociais, superar exclusões sociais e defender e vigiar os direitos mínimos de cidadania e dignidade. Conceitua-se como uma política de atenção e defesa de direitos: o direito à sobrevivência em padrões éticos de igualdade construídos historicamente em uma dada sociedade.

A assistência social deve ser prestada a quem dela precisar, independente da contribuição à seguridade social. Esta “[...] compreende um conjunto integrado de ações de iniciativa dos poderes públicos e da sociedade, destinadas a assegurar os direitos relativos à saúde, à previdência e à assistência social”. (BATISTA *et al.*, 2011, p. 95).

Como marco legal, a assistência social é uma política pública regulamentada pela Lei nº 8.742, de 7 de dezembro de 1993, denominada Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS). Assim, Merigo e Andrade (2012, p. 28) dizem que a política pública de assistência social:

Realiza-se de forma integrada às políticas setoriais tendo por objetivo promover serviços, programas, projetos e benefícios de proteção social básica e especial e contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais em áreas urbana e rural, além de assegurar que as suas ações garantam a convivência familiar e comunitária.

Quanto à Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), esta é responsável pela regulamentação dos artigos 203 e 204 da Constituição Federal e estabelecimento do Sistema Descentralizado e Participativo da Assistência Social através de um conjunto de ações de assistência social que são de responsabilidade da União, estados e municípios, de acordo com seus respectivos níveis, de forma complementar e cooperativa. A lei ainda cria o Conselho de Assistência Social, uma

instância de deliberação colegiada, de caráter permanente e composição paritária entre o governo e a sociedade civil. Assim, este conselho torna possível a realização de uma gestão democrática e o exercício do controle social (BATISTA *et al.*, 2011).

Em 2004, a Política Nacional de Assistência Social (PNAS), aprovada pela Resolução CNAS nº 145/2004, reafirmou as questões presentes na Constituição Federal e na LOAS, criando diretrizes e princípios congruentes com estes para que se implantasse o SUAS (Sistema Único de Assistência Social), que tem por objetivos:

i) promover serviços, programas, projetos e benefícios de Proteção Básica e Proteção Social Especial para famílias, indivíduos e grupos que deles necessitarem; e ii) contribuir com a inclusão e a equidade dos usuários e grupos específicos, ampliando o acesso aos bens e serviços socioassistenciais básicos e especiais, em áreas urbanas e rurais, assegurando que as ações tenham centralidade na família, e que garantam a convivência familiar e comunitária (BATISTA *et al.*, 2011, p. 96).

Dessa forma, o SUAS é um sistema descentralizado e participativo com um conjunto de objetivos, como o de consolidar a gestão compartilhada, o cofinanciamento e a cooperação técnica entre os entes federativos, que, de maneira pensada, operam a proteção social não contributiva (SOUZA, 2012).

## 4.1 PROTEÇÃO SOCIAL

A proteção social consiste em um conjunto de ações, cuidados, atenções, benefícios e auxílios que são oferecidos pelo Sistema Único de Assistência Social visando à redução e à prevenção do impacto dos tropeços sociais e naturais do ciclo de vida, à promoção da dignidade humana e da família tida como um núcleo básico de sustentação afetiva, biológica e relacional. A estrutura de gestão da proteção social está concebida em dois níveis de proteção ao cidadão: Proteção Social Básica e Proteção Social Especial de Média e de Alta Complexidade (BATISTA *et al.*, 2011).

### 4.1.1 Proteção Social Básica

De acordo com Batista *et al.* (2011), a Proteção Social Básica (PSB) atua no nível de prevenção primária, como prevenção a situações de risco, desenvolvimento de potencialidades e fortalecimento de vínculos familiares e comunitários, sendo este último seu principal objetivo. Assim a PSB trata de um conjunto de serviços, programas, projetos e benefícios que visam fortalecer a família e a comunidade de referência, propondo-se a favorecer seus vínculos internos e externos de solidariedade através da intervenção de seus membros e da oferta de vários serviços locais.

A Proteção Social Básica se concretiza com a existência e o funcionamento do Centro de Referência da Assistência Social (CRAS). Batista et al. (2011, p. 101) listam as características e missões do CRAS:

- unidade pública estatal de base territorial, localizada em áreas de vulnerabilidade social;
- responsável pela execução de serviços de proteção social básica, organiza e coordena a rede de serviços socioassistenciais locais da política de assistência social;
- ferramenta de atuação com famílias e indivíduos, por meio do Programa de Atenção Integral às Famílias, em seu contexto comunitário, visando à orientação e ao convívio sócio familiar e comunitário;
- possibilita levar em consideração novas referências do conceito de família, partindo do suposto de que são funções básicas: prover a proteção e a socialização dos seus membros; constituir-se como referências morais, de vínculos afetivos e sociais; de identidade grupal;
- sua ação constitui referência territorializada, de modo a valorizar as heterogeneidades, as particularidades de cada grupo familiar, a diversidade de culturas, a promoção e o fortalecimento de vínculos familiares e comunitários; e
- formação de equipe para prestar informação e orientação para a população de sua área de abrangência e servir de elo entre a população usuária da assistência social e das demais políticas sociais.

Em resumo, o CRAS é o programa responsável pela organização e oferta dos serviços de proteção social básicos, em áreas de vulnerabilidade e risco social. Através do CRAS procuram-se manter e estimular vínculos familiares e comunitários, proporcionando-se ganhos sociais e o acesso da população a ações e benefícios advindos de programas socioassistenciais.

#### 4.1.2 Proteção Social Especial

A Proteção Social Especial corresponde à modalidade de atendimento assistencial voltada a famílias, grupos e indivíduos que estão em situação de risco pessoal e social, por ocorrência de abandono, maus-tratos físicos e/ou psíquicos, abuso sexual, uso de substâncias psicoativas, cumprimento de medidas socioeducativas, situação de rua, situação de trabalho infantil, entre outras ocorrências. Está em dois grupos: **média** e **alta complexidade** (BATISTA *et al.*, 2011).

No primeiro grupo, de **média complexidade**, estão localizados os serviços em que se oferecem atendimentos às famílias e indivíduos com seus direitos violados, porém nestes casos os seus vínculos familiar e comunitário não foram desfeitos. Para conhecimento, Batista *et al.* (2011) orientam que a Proteção Social de Média Complexidade é composta pelos seguintes serviços:

- serviço de orientação e apoio sociofamiliar;
- plantão social;

- abordagem de rua;
- cuidado no domicílio;
- serviço de habilitação e reabilitação na comunidade das pessoas com deficiência;
- medidas socioeducativas em meio aberto (PSC – Prestação de Serviços à Comunidade e LA – Liberdade Assistida).

Já na Proteção Social de **Alta Complexidade** estão centralizados os serviços que garantam proteção integral, como moradia, alimentação, higienização e trabalho para famílias e indivíduos que estão sem referência e/ou em situação de ameaça, precisando ser retirados de seu núcleo familiar e/ou comunitário. Quem é atendido por este nível de complexidade é amparado pelo: “Atendimento Integral Institucional; Casa Lar – República – Casa da Passagem – Albergue; Família Substituta – Família Acolhedora; Medidas socioeducativas restritivas e privativas de liberdade (semiliberdade, internação provisória e sentenciada); e Trabalho protegido” (BATISTA *et al.*, 2011, p. 103).

A Proteção Social Especial de Média e Alta Complexidade se concretiza com a existência e funcionamento do Centro de Referência Especializado de Assistência Social (CREAS). Estes serviços de proteção especial têm “[...] estreita interface com o sistema de garantia de direitos, exigindo, muitas vezes, uma gestão mais complexa e compartilhada com o Poder Judiciário, Ministério Público e outros órgãos e ações do Executivo, além de uma rede socioassistencial articulada” (BATISTA *et al.*, 2011, p. 103).

## 4.2 VULNERABILIDADES SOCIAIS

Conceitua-se vulnerabilidade social como a situação de exposição à exclusão social de indivíduos, famílias ou grupos. Segundo Batista *et al.* (2011, p. 98), estão mais vulneráveis e expostas a riscos:

- i) famílias cuja renda monetária é insuficiente e são chefiadas por idosos, mulheres ou menores de idade, ou cujo responsável faleceu, está desempregado, doente ou preso, ou contam com a presença de muitas crianças e adolescentes menores de 14 anos; ii) pessoas portadoras de doenças crônicas ou de necessidades especiais; pais ou mães adolescentes; iii) crianças e/ou adolescentes e/ou jovens analfabetos ou que interromperam os estudos ou estão defasados em relação ao nível ou série que deveriam estar frequentando; jovens desempregados; adolescentes e/ou adultos cumprindo pena ou medidas de liberdade assistida; iv) dependentes de drogas; v) membros que vivem ou trabalham nas ruas; vi) membros que vivem em abrigos; e vii) membros que estão expostos à violência doméstica, à exploração e abuso sexual, ao trabalho infantil, ao trabalho em condições análogas à escravidão.

Cabe relatar que até pouco tempo atrás a assistência social ainda era vista como mera filantropia, hoje, porém, consolida-se como uma política pública para promoção da cidadania e da garantia dos direitos previstos na Constituição Federal. Um fato importante para o reconhecimento e crescimento desta política foi a criação, em 2004, do Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), órgão federal que tem como função gerir os programas e interagir as ações relacionadas às políticas sociais.

Outra questão de vulnerabilidade social é a **discriminação racial**. O artigo II da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 21 de dezembro de 1965, já estabeleceu que “os Estados-partes condenam a discriminação racial e comprometem-se a adotar, por todos os meios apropriados e sem demora, uma política de eliminação de todas as formas de discriminação racial, de promoção da harmonia entre todas as raças e para este fim”. (VIEIRA; WOLKMER, 2008, p. 247).

Logo, cada Estado-membro da convenção devia adotar medidas e investir em políticas públicas que satisfizessem as exigências desse instrumento normativo, a fim de eliminar todas as formas de discriminação racial.

A promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988, é a representação das conquistas de vários movimentos sociais. Nesse sentido pesquisas e conferências vêm sendo realizadas para propor e viabilizar propostas de medidas alternativas voltadas a vários grupos sociais, inclusive os negros, por meio de políticas públicas de ação afirmativa.

Segundo Vieira e Wolkmer (2008, p. 248), “[...] as políticas públicas de ação afirmativa são iniciativas de ordem governamental e não governamental com a finalidade de adotar medidas que visem à equidade de tratamento entre pessoas que ocupam posições desiguais”.

Estas ações buscam um tratamento diferente para certos grupos que estejam em desvantagem de condições e oportunidades sociais em relação a outros grupos. Assim, propõe-se o equilíbrio das relações sociais. Essas ações são temporárias e devem terminar no momento em que os objetivos forem alcançados e as relações respeitadas e equilibradas.

## 5 PREVIDÊNCIA SOCIAL

A principal definição sobre previdência social pode ser encontrada no próprio Ministério da Previdência Social (2012):

A Previdência Social é o seguro social para a pessoa que contribui. É uma instituição pública que tem como objetivo reconhecer e conceder direitos aos seus segurados. A renda transferida pela Previdência Social é utilizada para substituir a renda do trabalhador contribuinte,

quando ele perde a capacidade de trabalho, seja pela doença, invalidez, idade avançada, morte e desemprego involuntário, ou mesmo a maternidade e a reclusão.

Logo, a Previdência Social ajuda a garantir o sustento do trabalhador, bem como de sua família, nas situações em que ele esteja impedido de exercer suas atividades ou durante sua aposentadoria.

Vejamos os tipos de aposentadoria existentes:

- aposentadoria especial;
- aposentadoria por idade;
- aposentadoria por invalidez;
- aposentadoria por tempo de contribuição.

Todos os trabalhadores brasileiros têm direito à aposentadoria. Para que esse benefício seja concedido, a Previdência Social repartiu os trabalhadores nas seguintes categorias:

- **empregado:** esta categoria envolve, entre outros, trabalhadores com carteira assinada, temporários, funcionários que têm mandato eletivo ou prestam serviço a órgãos públicos, como ministros e secretários, pessoas que trabalham em empresas brasileiras instaladas no exterior, em multinacionais que funcionam no país e em missões diplomáticas instaladas no Brasil;
- **empregado doméstico:** são os trabalhadores que prestam serviço em residências, desde que essa atividade não tenha fins lucrativos para o empregador. São exemplos dessa categoria: doméstica, jardineiro, motorista e caseiro;
- **trabalhador avulso:** é o trabalhador que presta serviço a várias empresas, porém é contratado por sindicatos e órgãos gestores de mão de obra. Estão nessa categoria os trabalhadores portuários, como estivadores e amarradores de embarcações, e também quem faz limpeza e conservação de embarcações e vigia. Ainda existem trabalhadores avulsos na indústria de extração de sal e no ensacamento de cacau e café;
- **segurado especial:** são os trabalhadores rurais que produzem em regime de economia familiar e que não utilizam mão de obra assalariada permanente. Cônjuges, companheiros e filhos maiores de 16 anos que trabalham com a família em atividade rural estão nessa categoria, assim como o pescador artesanal e o índio que exerce atividade rural.

FONTE: Adaptado de <<http://www.previdencia.gov.br/informaes-2/categoria-de-segurados/>>. Acesso em: 9 abr. 2015.

Quanto às contribuições para a Previdência Social, estas são arrecadadas mensalmente pelo Instituto Nacional da Seguridade Social (INSS) e utilizadas para pagar os benefícios dos segurados. Registre-se que o valor recolhido varia conforme a remuneração recebida pelo trabalhador e de acordo com seu perfil de contribuinte.

Em algumas situações, a solicitação de um benefício somente pode ser feita caso o trabalhador tenha cumprido um número mínimo de contribuições mensais. Essa exigência chama-se carência e muda conforme o benefício. Para solicitar auxílio-acidente, auxílio-reclusão, salário-família e pensão por morte, não é necessário que o trabalhador cumpra carência (MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL, 2012).

## 5.1 CONSELHO NACIONAL DE PREVIDÊNCIA SOCIAL (CNPS)

Conforme o Ministério da Previdência Social, o Conselho Nacional de Previdência Social (CNPS) é um órgão superior de deliberação colegiada. Seu principal objetivo é estabelecer o caráter democrático e descentralizado da administração, conforme o disposto no artigo 194 da Constituição, com a redação dada pela Emenda Constitucional nº 20/1998, que preconiza uma gestão quadripartite, tendo a participação do governo, dos trabalhadores em atividade, dos empregadores e dos aposentados.



O que significa gestão quadripartite?

ART 194 VII CF: "Caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do governo nos órgãos colegiados."

LEI nº 8.213/ 91 ART 2 VIII: " Caráter democrático e descentralizado da gestão administrativa, com a participação do governo e da comunidade, em especial de trabalhadores em atividade, empregadores e aposentados."

Instituído pela Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991, o Conselho de Previdência, ao longo do tempo tem ampliado sua atuação através do acompanhamento e avaliação dos planos e programas que são executados pela administração, buscando melhorar o desempenho dos serviços prestados à clientela previdenciária.

O Conselho Nacional de Previdência Social tem as seguintes competências, conforme o seu Regimento Interno (Capítulo II, artigo 2º):

- I - estabelecer diretrizes gerais e apreciar as decisões de políticas aplicáveis à Previdência Social;
- II - participar, acompanhar e avaliar sistematicamente a gestão previdenciária;
- III - apreciar e aprovar os planos e programas da Previdência Social;
- IV - apreciar e aprovar as propostas orçamentárias da Previdência Social, antes de sua consolidação na proposta orçamentária da Seguridade Social;
- V - acompanhar e apreciar, através de relatórios gerenciais por ele definidos, a execução dos planos, programas e orçamentos no âmbito da Previdência Social;
- VI - acompanhar a aplicação da legislação pertinente à Previdência Social;
- VII - apreciar a prestação de contas anual a ser remetida ao Tribunal de Contas da União, podendo, se for necessário, contratar auditoria externa;
- VIII - estabelecer os valores mínimos em litígio, acima dos quais será exigida a anuência prévia do Procurador-Geral ou do Presidente do INSS para formalização de desistência ou transigência judiciais, conforme o disposto no art. 132 da Lei nº 8.213, de 24 de julho de 1991;
- IX - elaborar e aprovar o seu regimento interno; e
- X - cumprir outras atribuições definidas na lei.

## 5.2 EDUCAÇÃO PREVIDENCIÁRIA

O Programa de Educação Previdenciária (PEP), desenvolvido pelo INSS (Instituto Nacional do Seguro Social), tem o objetivo de ampliar a cobertura previdenciária através da inclusão e permanência dos trabalhadores do país nos regimes de previdência e desenvolve ações de informação e conscientização sobre os direitos e deveres previdenciários dos cidadãos.

O PEP é formado por servidores do INSS, sendo sua estrutura constituída por coordenações e comitês localizados em todas as unidades do Instituto. A Coordenação de Educação Previdenciária é ligada à Diretoria de Atendimento. Esta coordenação tem como responsabilidade gerenciar, orientar, acompanhar, controlar e avaliar as ações do Programa de Educação Previdenciária.

Através das ações executadas pelo Programa de Educação Previdenciária, o INSS diversifica as suas formas de relacionamento com a sociedade. Podem-se citar as seguintes ações realizadas pelo Programa:

- **ações de orientação e informação:** realizam-se através do atendimento individual ao cidadão, durante a ação educativa sobre Previdência Social promovida em praça pública, em feiras de exposição, nas ações e/ou mutirões de cidadania, no campo ou em conjunto com o atendimento das unidades móveis (PREVBarco e PREVMóvel);

- **palestras:** são executadas em conjunto com entidades da sociedade civil organizada, nas quais se abordam temas sobre a Previdência Social;
- **programas de mídia:** o rádio e a TV também são instrumentos de disseminação das informações previdenciárias;
- **curso para disseminadores externos:** acontece em conjunto com associações, sindicatos, escolas, universidades, órgãos da administração federal, estadual, municipal e do Distrito Federal, além de outras entidades da sociedade civil organizada. Esses cursos buscam ampliar a capilaridade do programa e da sua rede disseminadora das informações previdenciárias;
- **educação a distância:** por intermédio de parcerias estabelecidas com entidades relacionadas ao Programa de Inclusão Digital e com os recursos da Educação a Distância (EaD), os usuários dos telecentros têm acesso às informações previdenciárias;
- **incentivo à formalização com a Previdência Social:** atividades de incentivo à inscrição no sistema previdenciário, seguidas das atividades de esclarecimento sobre canais e critérios de acesso aos benefícios, criadas com o intuito de agilizar a prestação dos serviços e proporcionar maior comodidade aos usuários;
- **parcerias e cooperação institucional:** para ampliar sua capilaridade e abrangência, o PEP firma parcerias com sindicatos, associações, entidades assistenciais e comunitárias, clubes de serviço, associações de bairro, entidades de classe, empresas, igrejas, estados e municípios – através de seus organismos de ação social, organizações não governamentais, agentes públicos e comunitários para que, em parceria, possam levar a educação previdenciária ao maior número possível de trabalhadores.

## 6 CULTURA

Em 12 de setembro de 2012 foi aprovada a criação do Sistema Nacional de Cultura (SNC), através da PEC (Proposta de Emenda à Constituição) nº 34/2012, inserindo-o na Constituição de 1988. Tal inserção representa a instituição das políticas culturais como políticas públicas governamentais, através da cooperação entre os entes federados, para execução das ações e garantia da participação popular na formulação e acompanhamento dessas políticas.

O Sistema Nacional de Cultura (SNC) tem como intuito propor uma estrutura que associe, articule e organize a gestão cultural, aproximando as administrações federal, estaduais e municipais e a sociedade civil, com o objetivo de criar uma política de Estado, não sendo afetada nas trocas de governo.

A PEC nº 34/2012 ainda preconiza a transparência e o controle social do setor cultural, com base na implementação de conselhos de cultura, fundos de cultura e outras formas de participação nas políticas públicas de produtores culturais e da comunidade em geral.

## 6.1 PROGRAMAS E AÇÕES

O Ministério da Cultura realiza diversos programas, ações, projetos e atividades relacionados à cultura. Vamos conhecê-los:

- **Capacitação em Projetos Culturais:** dividido em quatro etapas, o programa busca capacitar, de forma continuada, agentes culturais dos setores público e privado, para atender a demanda do setor cultural.
- **Cine Mais Cultura:** espaços para exibição de filmes com equipamento de projeção digital, obras brasileiras, em DVD, do catálogo da Programadora Brasil e oficina de capacitação cineclubista.
- **Cultura Digital:** o Ministério está desenvolvendo um projeto para a conexão das instituições do Sistema MinC a uma rede de altíssima velocidade, que é operada pela RNP (Rede Nacional de Ensino e Pesquisa). Simultâneas a esse projeto, estão sendo exploradas as possibilidades de uso dessa conexão através de dois outros projetos: rede de laboratórios de arte e inovação e cinemas universitários conectados.
- **Educação e Cultura:** criado em 2011, no âmbito da Secretaria de Políticas Culturais, ainda está em fase de implantação. Inicialmente prevê o desenvolvimento de uma Política Nacional de Integração entre Educação e Cultura para a promoção do reconhecimento das artes e dos saberes culturais.
- **Comunicação e Cultura:** articulação do conjunto de ações do Sistema MinC para formular e implementar uma política pública de cultura que dialogue com a comunicação organizada a partir de um programa integrado de ações de cultura para comunicação.
- **Cultura Viva:** surgiu para estimular e fortalecer no Brasil a rede de criação e gestão cultural, tendo como base os pontos de cultura.
- **Pontos de Cultura:** promove o estímulo às iniciativas culturais da sociedade civil que já existem através da consecução de convênios celebrados depois da realização de chamada pública.
- **Direitos Autorais:** conjunto de normas legais e prerrogativas morais e patrimoniais referentes às criações do espírito, expressas por quaisquer meios ou fixadas em quaisquer suportes.

- **Editais de Fomento à Produção Audiovisual Brasileira:** busca consolidar a política de fomento ao setor audiovisual e garantir sua continuidade através do apoio anual a obras audiovisuais e, ainda, assegurar o desenvolvimento de projetos.
- **Intercâmbio e Difusão Cultural:** concessão de auxílio financeiro para o custeio de despesas sobre a participação de artistas, técnicos, agentes culturais e estudiosos em atividades culturais realizadas por instituições brasileiras ou estrangeiras.
- **Mais Cultura:** representa o reconhecimento da cultura como uma necessidade básica, direito de todos os cidadãos, tanto quanto a alimentação, a saúde, a moradia, a educação e o voto.
- **Núcleos de Produção Digital:** espaços democráticos, gratuitos e acessíveis a todas as classes sociais, direcionados à produção e difusão do conteúdo audiovisual brasileiro. Tem o objetivo de formar e firmar parcerias com os estados para o desenvolvimento da atividade audiovisual.
- **Plano Nacional de Cultura (PNC):** tem por objetivo o planejamento e implementação de políticas públicas de longo prazo (até 2020) direcionadas à proteção e promoção da diversidade cultural brasileira.
- **Praça dos Esportes e da Cultura (PAC 2):** o governo federal lançou a segunda etapa do PAC 2 em março de 2010. A ação Praças dos Esportes e da Cultura (PEC) integra o Programa de Aceleração do Crescimento - PAC 2 no eixo Comunidade Cidadã, assim como outros equipamentos sociais de saúde, educação e segurança pública.
- **Programa de Fomento:** ação orçamentária que busca apoiar projetos voltados à promoção, produção, circulação, divulgação e concessão de prêmios e criação de selos, nas áreas de arte e cultura.
- **Programa Nacional de Apoio à Cultura (Pronac):** tem a finalidade de estimular a produção, a distribuição e o acesso aos produtos culturais, proteger e conservar o patrimônio histórico e artístico e promover a difusão da cultura brasileira e a diversidade regional, entre outras funções.
- **Sistema Nacional de Informações e Indicadores Culturais (SNIIC):** tem por objetivo permitir que os agentes culturais e a sociedade tenham acesso a informações do segmento cultural em um único lugar, além de ser capaz de cadastrar dados com informações culturais atualizadas.

- **Usinas Culturais:** têm por intuito valorizar a juventude negra, promover a autonomia das mulheres e reduzir o impacto ambiental através da realização de investimentos em infraestrutura e programação cultural em áreas de alta vulnerabilidade social.
- **Ordem do Mérito Cultural:** condecoração outorgada pelo Ministério da Cultura a pessoas, grupos artísticos, iniciativas ou instituições a título de reconhecimento por suas contribuições à cultura brasileira. A homenagem é realizada anualmente em comemoração ao Dia Nacional da Cultura.

## LEITURA COMPLEMENTAR

### POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL UMA TEORIA DA JUSTIÇA

Todos os valores sociais – liberdade e oportunidade, renda e riqueza, e as bases sociais da autoestima - devem ser distribuídos igualmente, a não ser que uma distribuição desigual de um ou de todos esses valores traga vantagens para todos.

John Rawls

As políticas públicas e os problemas inerentes à sua implementação têm se constituído, nos últimos anos, em um tema recorrente no Brasil, porém não têm merecido a necessária atenção de modo a tornar-se um tema da agenda política nacional. O que acontece no Brasil, segundo o Prof. Carlos Aurélio Pimenta Faria, é que existe uma babel de abordagens, teorizações incipientes e vertentes analíticas, que buscam dar inteligibilidade à diversificação dos processos de formação e gestão das políticas públicas em um mundo cada vez marcado pela interdependência assimétrica. Esse caráter incipiente é comprovado, por exemplo, pelo fato de qualquer exame da produção brasileira recente evidenciar a quase inexistência de análises mais sistemáticas acerca dos processos de implementação de políticas públicas, além da escassez dos estudos de “pós-decisão” da institucionalização destas políticas.

O histórico das iniciativas de modernização neste campo demonstra um elevado grau de fragmentação e descontinuidade de ações com o consequente desperdício de recursos e resultados insuficientes. As políticas públicas tornaram-se uma categoria de interesse sociojurídico há aproximadamente vinte anos, havendo pouco acúmulo teórico a respeito, o que desaconselha a busca de conclusões acabadas, conforme será analisado oportunamente.

Na verdade, conforme leciona a Professora Maria das Graças Ruas, em face da variedade de teorias e conceitos sobre Políticas Públicas, enfocando, inicialmente, a diferenciação social das sociedades modernas, no que tange

às ideias, valores, interesses e aspirações diferentes, existe a possibilidade de haver conflitos sociais. Desta feita, esse possível conflito, decorrente dessa diferenciação social, deveria ser mantido dentro de limites admissíveis. Para a resolução desses conflitos, por meio da coerção, utiliza-se a política. A política, no entendimento da citada professora, seria um conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se destinam à resolução pacífica de conflitos quanto a bens públicos. Já a política pública compreenderia o conjunto de decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores.

Dentro dessa perspectiva, pode-se inferir que a política pública envolveria mais do que uma decisão e requereria diversas ações estrategicamente selecionadas para implementar decisões tomadas. Conclui-se, nesse sentido, que as políticas públicas representam os instrumentos de ação dos governos, numa clara substituição dos “governos por leis” (*government by law*) pelos “governos por políticas” (*government by policies*). O fundamento mediato e fonte de justificação das políticas públicas é o Estado social, marcado pela obrigação de implemento dos direitos fundamentais positivos, aqueles que exigem uma prestação positiva do Poder Público.

Em suma, políticas públicas são as decisões de governo que influenciam a vida de um conjunto de cidadãos. São os atos que o governo faz ou deixa de fazer e os efeitos que tais ações ou inações provocam na sociedade. O processo de políticas públicas numa sociedade democrática é extremamente dinâmico e conta com a participação de diversos atores em vários níveis. O desejável é que todos os afetados e envolvidos em política pública participem o máximo possível de todas as fases desse processo: identificação do problema, formação da agenda, formulação de políticas alternativas, seleção de uma dessas alternativas, legitimação da política escolhida, implementação dessa política e avaliação de seus resultados. Políticas públicas são aqui entendidas como o “Estado em ação”, ou seja, é o Estado implantando um projeto de governo, por intermédio de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade.

Há uma questão que deve ser analisada previamente à definição de política pública: a política não é uma norma e nem um ato jurídico, no entanto, as normas e atos jurídicos são componentes da mesma, uma vez que esta pode ser entendida como “um conjunto organizado de normas e atos tendentes à realização de um objetivo determinando”. As normas, decisões e atos que integram a política pública têm na finalidade da política seus parâmetros de unidade. Isoladamente, as decisões ou normas que a compõem são de natureza heterogênea e submetem-se a um regime jurídico próprio.

No entendimento de Fábio Konder Comparato, “as políticas públicas são programas de ação governamental”. O autor segue a posição doutrinária de Ronald Dworkin, para quem a política (*policy*), contraposta à noção de princípio,

designa aquela espécie de padrão de conduta (*standard*) que assinala uma meta a alcançar, no mais das vezes uma melhoria das condições econômicas, políticas ou sociais da comunidade, ainda que certas metas sejam negativas, por implicarem na proteção de determinada característica da comunidade contra uma mudança hostil. Nas palavras de Dworkin:

Os argumentos de princípio se propõem a estabelecer um direito individual; os argumentos políticos se propõem a estabelecer um objetivo coletivo. Os princípios são proposições que descrevem direitos; as políticas são proposições que descrevem objetivos.

Segundo defende Maria Paula Dallari Bucci, há certa proximidade entre as noções de política pública e de plano, embora aquela possa consistir num programa de ação governamental veiculado por instrumento jurídico diverso do plano. Complementa Maria Paula Dallari Bucci:

A política é mais ampla que o plano e define-se como o processo de escolha dos meios para a realização dos objetivos do governo, com a participação dos agentes públicos e privados. [...] A política pública transcende os instrumentos normativos do plano ou do programa. Há, no entanto, um paralelo evidente entre o processo de formulação da política e a atividade de planejamento.

Desta forma, poder-se-ia dizer que a autora supracitada define políticas públicas como sendo programas de ação governamental visando a coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. As políticas públicas podem ser entendidas como o conjunto de planos e programas de ação governamental voltados à intervenção no domínio social, por meio dos quais são traçadas as diretrizes e metas a serem fomentadas pelo Estado, sobretudo na implementação dos objetivos e direitos fundamentais dispostos na Constituição.

Há que se fazer a distinção entre política pública e política de governo, vez que enquanto esta guarda profunda relação com um mandato eletivo, aquela, no mais das vezes, pode atravessar vários mandatos. Deve-se reconhecer, por outro lado, que o cenário político brasileiro demonstra ser comum a confusão entre estas duas categorias. A cada eleição, principalmente quando ocorre alternância de partidos, grande parte das políticas públicas fomentadas pela gestão que deixa o poder é abandonada pela gestão que o assume.

Inegável, por certo, que o estudo das políticas públicas no Brasil foi marcado profundamente pela evolução sociológica do Direito como um todo, acompanhando a consolidação do chamado Estado democrático de direito, o Estado constitucional pautado pela defesa dos direitos de liberdade e pela

implementação dos direitos sociais. No Estado constitucional, pautado pelas teses do novo constitucionalismo, a função fundamental da Administração Pública é a concretização dos direitos fundamentais positivos, por meio de políticas públicas gestadas no seio do Poder Legislativo ou pela própria Administração, políticas estas formuladas por intermédio de intelecção sociológico-política.

FONTE: RAWLS, John. UMA TEORIA DA JUSTIÇA. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/19158/contextualizacao-politicas-publicas-no-brasil>>. Acesso em: 1º abr. 2015.

# RESUMO DO TÓPICO 3

**Neste tópico você aprendeu sobre as principais políticas sociais do Brasil. Vamos lembrar:**

- As políticas sociais são aquelas políticas públicas que se voltam para diminuir as desigualdades em nossa sociedade. Logo, são os agentes sociais que operam as políticas públicas de caráter social, pois, normalmente, já participaram do processo de sua formulação e, certamente, participarão da sua avaliação. Podem-se citar como políticas sociais as políticas públicas de saúde, educação, assistência social, previdência social e cultura.
- A principal política pública que dá as diretrizes nacionais para as ações na área de saúde é a Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990, que dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes.
- A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Básica (LDB), junto com a Constituição Federal de 1988, constituem os dois principais marcos legais da política de educação no país.
- A Assistência Social é tida como uma política pública que se ocupa em prover atenções para enfrentar as fragilidades de determinados segmentos sociais, superar exclusões sociais e defender e vigiar os direitos mínimos de cidadania e dignidade.
- A Previdência Social é o seguro social para a pessoa que contribui. É uma instituição pública que tem como objetivo reconhecer e conceder direitos aos seus segurados. A renda transferida pela Previdência Social é utilizada para substituir a renda do trabalhador contribuinte, quando ele perde a capacidade de trabalho, seja pela doença, invalidez, idade avançada, morte e desemprego involuntário, ou mesmo a maternidade e a reclusão.
- Em setembro de 2012 foi aprovada a criação do Sistema Nacional de Cultura (SNC), através da PEC (Proposta de Emenda à Constituição) nº 34/2012, inserindo-o na Constituição de 1988. A institucionalização do SNC na Constituição Federal representa a estabilidade das políticas culturais como políticas de Estado, incentivando a cooperação dos entes federados na execução das políticas de cultura e assegurando a participação democrática na formulação e acompanhamento dessas políticas.

## AUTOATIVIDADE



Identifique em seu município uma política pública nas áreas que foram tratadas neste Tópico 3 quanto às políticas sociais brasileiras e traga-a para discussão em sala de aula.

# REFERÊNCIAS

ALOCHIO, Luiz Henrique Antunes. **Direito do saneamento**: introdução à lei de diretrizes nacionais de saneamento básico (Lei Federal nº 11.445/2007). São Paulo: Millenium, 2007.

AZEVEDO, Sergio de; PRATES, Antonio Augusto P. Planejamento participativo e movimentos sociais e ações coletivas. **Ciências Sociais Hoje**, São Paulo, 2001.

BAFFI, Maria Adelia Teixeira. O planejamento em educação: revisando conceitos para mudar concepções e práticas. In: BELLO, José Luiz de Paiva. **Pedagogia em foco**, Petrópolis, 2002.

BAPTISTA, Myrian Veras. **Planejamento**: introdução à metodologia do planejamento social. 4. ed. São Paulo: Moraes, 1981.

BARBIERI, José Carlos. **Gestão ambiental empresarial**: conceitos, modelos e instrumentos. 2. ed. Atual e ampliada. – São Paulo: Saraiva, 2007

BATISTA, Sinoel *et al.* **As possibilidades de implementação do consórcio público**. Brasília: Caixa Econômica Federal, 2011.

BERNA, V. **Como fazer educação ambiental**. 2.ed. São Paulo: Paulus, 2004.

BIASATTO, Rosane. **Política urbana e ambiental**. Indaial: UNIASSELVI, 2012.

BONOME, João Batista Vieira. **Teoria Geral da Administração**. Curitiba: IESDE, 2008.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/l10257.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm)>.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.305, de 2 de agosto de 2010. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos, altera a Lei nº 9.605, de 12 de fevereiro de 1998, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12305.htm)>. Acesso em: 6 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico, altera as Leis nos 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.036, de 11 de maio de 1990, 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.987, de 13 de fevereiro de 1995, revoga a Lei no 6.528, de 11 de maio de 1978, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm)>. Acesso em: 6 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/l11124.htm)>. Acesso em: 6 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; revoga dispositivos dos Decretos-Leis nos 3.326, de 3 de junho de 1941, e 5.405, de 13 de abril de 1943, da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943, e das Leis nos 5.917, de 10 de setembro de 1973, e 6.261, de 14 de novembro de 1975; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm)>. Acesso em: 6 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9478.htm)>. Acesso em: 6 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6938.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm)>. Acesso em: 6 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Meio ambiente. 2012. Disponível em: <<http://www.brasil.gov.br/sobre/meio-ambiente/iniciativas/acoes-do-governo>>. Acesso em: 6 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.080, de 19 de setembro de 1990. Dispõe sobre as condições para a promoção, proteção e recuperação da saúde, a organização e o funcionamento dos serviços correspondentes e dá outras providências. 1990a. Disponível em: <<http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/lei8080.pdf>>. Acesso em: 6 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.142, de 28 de dezembro de 1990. Dispõe sobre a participação da comunidade na gestão do Sistema Único de Saúde (SUS) e sobre as transferências intergovernamentais de recursos financeiros na área da saúde e dá outras providências. 1990b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8142.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8142.htm)>. Acesso em: 6 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm)>. Acesso em: 6 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990. Dispõe sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente e dá outras providências. 1990c. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8069.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8069.htm)>. Acesso em: 6 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997. Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do art. 21 da Constituição Federal, e altera o art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/19433.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/19433.htm)>. Acesso em: 6 mar. 2015.

CALDAS, Ricardo W.; CRESTANA, Silvério (Orgs.). **Políticas públicas municipais de apoio às micro e pequenas empresas**. São Paulo: Sebrae, 2011.

CAMPOS, Arminda Eugenia Marques; ABEGÃO, Luís Henrique; DELAMARO, Maurício César. O planejamento de projetos sociais: dicas, técnicas e metodologias. **Caderno da Oficina Social**, Rio de Janeiro: Centro de Tecnologia, Trabalho e Cidadania, n. 9, 2002.

CANELA, G.; NASCIMENTO, S. **Acesso à informação e controle social das políticas públicas**. Brasília, DF: ANDI, 2009.

CAVALCANTI, C. Política de governo para o desenvolvimento sustentável: uma introdução ao tema e a esta obra coletiva. In: CAVALCANTI, C. **Meio ambiente, desenvolvimento sustentável e políticas públicas**. Recife: Fundação Joaquim Nabuco, 1997.

CAVALCANTI, B. S.; RUEDIGER, M. A.; SOBREIRA, R. **Desenvolvimento e construção nacional: políticas públicas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

CHIAVENATO, Idalberto; SAPIRO, Arão. **Planejamento estratégico: fundamentos e aplicações**. 4.ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

CORRÊA, Carla Eunice Gomes. **Terceiro setor, responsabilidade social e desenvolvimento sustentável**. Indaial: UNIASSELVI, 2011.

COSTA, Maria Amélia da. **O direito à moradia urbana e a necessidade da análise das normas do estatuto da cidade à luz do princípio e da dignidade da pessoa humana**. 2007. 138 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Pós-Graduação da Universidade Estácio de Sá. Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <[portal.estacio.br/media/2476198/Maria%20amelia%20costa.pdf](http://portal.estacio.br/media/2476198/Maria%20amelia%20costa.pdf)>. Acesso em: 6 mar. 2015.

CUNHA, Carla G.S. da. **Avaliação de políticas públicas e programas governamentais: tendências recentes e experiências no Brasil**. Secretaria de Coordenação e Planejamento/RS, 2006.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE TRÂNSITO - DENATRAN. Política Nacional de Trânsito. Brasília, 2004. Disponível em: <<http://portal.saude.gov.br/portal/arquivos/pdf/PNT.pdf>>. Acesso em: 6 mar. 2015.

DICIONÁRIO Michaelis. Disponível em: <<http://michaelis.uol.com.br/moderno/portugues/index.php?lingua=portuguesportugues&palavra=avalia%E7%E3o>>. Acesso em: 30 abr. 2015.

EDUCAR para crescer. **Por dentro do ECA**. 13 de julho de 2011. Disponível em: <[http://educarparacrescer.abril.com.br/politica-publica/materias\\_295310.shtml](http://educarparacrescer.abril.com.br/politica-publica/materias_295310.shtml)>. Acesso em: 6 mar. 2015.

FERREIRA, Naura Syria Carapeto. **Gestão democrática da educação: atuais tendências, novos desafios**. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

FORTINI, Cristiana. **Políticas públicas - transporte público deve ser incentivado**: uma das soluções para desafogar as grandes cidades seria a integração dos transportes. Disponível em: <<http://www.altosestudos.com.br/?p=47965>>. Acesso em: 3 jun. 2011.

GANDIN, Danilo. **A prática do planejamento participativo**. 2. ed. Petrópolis: Vozes, 1993.

GOHN, M. G. **Teoria dos movimentos sociais**. 3. ed. São Paulo: Edições Loyola, 2002.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: José Olympio, 1936.

IRENO JÚNIOR, Ivanir César. **Direito Fundamental à Moradia**. Definição de seu âmbito de proteção e a possibilidade de penhora do imóvel residencial do devedor. 2008. 150f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Programa de Pós-Graduação da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em: <[http://www2.dbd.pucRio.br/pergamum/tesesabertas/0613181\\_08\\_pretextual.pdf](http://www2.dbd.pucRio.br/pergamum/tesesabertas/0613181_08_pretextual.pdf)>. Acesso em: 6 mar. 2015

KEHRIG, Ruth Terezinha. **Administração pública gerencial**: livro didático. Palhoça: UnisulVirtual, 2005.

MANTOVANELI Junior, Oklinger. **Políticas públicas no Século XXI**: a perspectiva da gestão multicêntrica. Blumenau: Edifurb, 2006.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 2008.

MERIGO, Janice; ANDRADE, Marlene Muniz de. **Questões iniciais para a discussão do monitoramento e avaliação das políticas públicas**. Disponível em: <[http://www.egem.org.br/arquivosbd/basico/0.131488001256814614\\_2.\\_politicas\\_publicas.pdf](http://www.egem.org.br/arquivosbd/basico/0.131488001256814614_2._politicas_publicas.pdf)>. Acesso em: 6 mar. 2015.

MINISTÉRIO DAS CIDADES. Diagnóstico dos serviços de água e esgotos - 2010. Disponível em: <<http://www.snis.gov.br/PaginaCarrega.php?EWRErterterTERTer=95>>. Acesso em: 6 mar. 2015.

MINISTÉRIO DA CULTURA. Sistema Nacional de Cultura. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/2012/09/13/sistema-nacional-de-cultura-41/>>. Acesso em: 6 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Programas e ações. Disponível em: <<http://www.cultura.gov.br/site/acesso-a-informacao/programas-e-acoes/>>. Acesso em: 6 mar. 2015.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA. CNPE. Disponível em: <[http://www.mme.gov.br/mme/menu/conselhos\\_comite/cnpe.html](http://www.mme.gov.br/mme/menu/conselhos_comite/cnpe.html)>. Acesso em: 6 mar. 2015.

MINISTÉRIO DA PREVIDÊNCIA SOCIAL. Conselho Nacional de Previdência Social – CNPS. Disponível em: <<http://www.mpas.gov.br/conteudoDinamico.php?id=418>>. Acesso em: 6 mar. 2015.

NOGUEIRA, Jairo Dias. Planejamento e espaço profissional. Disponível em: <<http://www.jaironogueira.noradar.com/jairo13.htm>>. Acesso em: 17 jun. 2012.

OLIVEIRA, Djalma de Pinho Rebouças de. **Planejamento estratégico**: conceitos, metodologia e práticas. 22. ed. São Paulo: Atlas, 2005.

PAIVA, Geraldo Vilhena de Almeida. **Planejamento**: enfoque técnico e social. São José dos Campos: Univap, 1999.

PAIVA, Ricardo Alexandre. Turismo, Políticas Públicas e Urbanização na Região Metropolitana de Fortaleza. In: PPLA 2010: SEMINÁRIO POLÍTICA E PLANEJAMENTO, 2, 2010. Curitiba. Anais. Curitiba: Ambiens, 2010.

PEDRINI D.; ADAMS T.; SILVA, V. R. (org). **Controle Social de políticas públicas: caminhos, descobertas e desafios**. São Paulo: Paulus, 2007.

PELLIZZETTI, Maria Amélia. **Saneamento ambiental**. 2. ed. Indaial: UNIASSELVI, 2010.

PHILIPPI JÚNIOR, Arlindo; GALVÃO JÚNIOR, Alceu de Castro. **Gestão do saneamento básico**: abastecimento de água e esgotamento sanitário. São Paulo: Manole, 2012.

PIERITZ, Vera Lúcia Hoffmann. **Planejamento em processos e projetos sociais**. Indaial: Grupo UNIASSELVI, 2010.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Controle social – orçamento participativo. Disponível em: <<http://www.portaldatransparencia.gov.br/controleSocial/OrcamentoParticipativo.asp>>. Acesso em: 30 abr. 2015.

QUEIROZ, Roosevelt. **Formação e Gestão de Políticas Públicas**. Curitiba: Ibpex, 2009.

REMOR, Lourdes de Costa. **Controle, avaliação e auditoria do Sistema Único de Saúde**. Florianópolis: Papa-Livro, 2003.

- RODRIGUES, Gizelly. **Políticas sociais em educação**. Indaial: UNIASSELVI, 2011.
- SALDANHA, Clezio. **Introdução à gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- SALVI, Luciane Teresa et al. Novos desafios à administração estratégica de políticas públicas e projetos urbanos. **Rev. FAE**, Curitiba, v. 10, n. 1, p. 49-62, jan./jun. 2007.
- SANTOS, Clezio Saldanha dos. **Introdução à gestão pública**. São Paulo: Saraiva, 2006.
- SCHMITT, Vanessa Fernanda. **Verificação da percepção dos usuários do CAR – Centro de Acolhimento de Risco de Gaspar**. 2009. 75 f. Monografia (Pós-Graduação Lato-Sensu em “Gerente de Cidade”) – Fundação Armando Alvares Penteado, Blumenau, 2009.
- SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.
- SOARES, Maurélio; MOSER, Carla. **Gestão de orçamento público: caderno de estudos**. Indaial: UNIASSELVI, 2011.
- SOUZA, Rosimere de. **Políticas sociais**. Indaial: UNIASSELVI, 2012.
- TAVARES, Fabrício André. **Políticas sociais – família, criança, adolescente, idoso e pessoa portadora de deficiência**. Indaial: UNIASSELVI, 2010.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Salvador: UFBA, 2002.
- TINOCO, Dinah dos Santos; BORGES, Djalma Freire; ALLOUFA, Jomária Mata de Lima; ARAÚJO, Maria Arlete Duarte de (Orgs.). **Ação pública, organizações e políticas públicas**. Natal: Editora da UFRN, 2007.
- VALENTIM, Ilda; WEEGE, Sonia Adriana. **Organização municipal e legislação**. Indaial: UNIASSELVI, 2011.
- VIEIRA, Reginaldo de Souza; WOLKMER, Antonio Carlos (Org.). **Estado, política e direito: relações de poder e políticas públicas**. Criciúma: Unesc, 2008.
- ZANLUCA, Andréia. **Políticas sociais e habitação**. Indaial: UNIASSELVI, 2011.

