

POLÍTICAS PÚBLICAS, FUNDAMENTO E FINALIDADES - BREVE INCURSÃO

PUBLIC POLICIES, FUNDAMENTALS AND PURPOSES - BRIEF INCURSÃO

ALEXANDRE CARNEIRO DE SOUZA⁵⁰
HELENA STELA SAMPAIO⁵¹.
LÍDIA VALESCA PIMENTEL⁵².

RESUMO

O presente trabalho traz uma abordagem das políticas públicas, circunscrevendo o objeto aos seus fundamentos epistemológicos, orientado para o problema da fundamentação, em vista de possíveis respostas as inquirições relativas à natureza e a estruturação do problema em análise. Fazem-se incursões acerca do caráter público da política, o problema fenomenológico das políticas públicas e suas relações com o Estado, os limites do Estado no âmbito das políticas públicas e a relação entre público de políticas públicas e gestão de políticas públicas. O texto finalmente propõe a categoria políticas públicas como paradigma capaz de aferir retrocessos e avanços do desenvolvimento humano dos povos.

PALAVRAS-CHAVES

Política. Políticas públicas. Estado. Público.

ABSTRACT

The present work brings an approach to public policies, circumscribing the object to its epistemological foundations, oriented to the problem of reasoning, in view of possible answers the inquiries regarding the nature and structure of the problem under analysis. Discussed about the public character of politics, the phenomenological problem of public policies and their relations with the State, the limits of the State in the scope of public policies and the relationship between the public of public policies and the management of public policies. Finally the text proposes the category of public policies as a paradigm capable of measuring setbacks and advances in the human development of peoples.

KEY-WORDS

Politics. Public policies. State. Public.

1. INTRODUÇÃO

A análise de políticas públicas impõe que se tenha em princípio a ideia da diversidade que o objeto agrega no tocante à execução, conteúdo, contexto e destino. Além disto, é mister que se percorram pontos centrais para sua fundamentação teórica e se agrupem certos elementos de análise em torno de suas finalidades. Parece ser unanimidade entre estudiosos que o tema não constava entre as preocupações centrais tradicionalmente estudadas pela ciência política, e que somente nas últimas décadas o assunto conquistou relevância (FARIA, 2003; SOUZA, 2006), a despeito de que a ideia de políticas públicas subjaz a natureza própria da organização social.

Para início de discussão, mostra-se oportuna e razoável uma consulta aos clássicos da ciência política, mais especificamente à assertiva de John Locke (2002) na qual o autor propõe que todo o

50 Doutor em Sociologia; Professor do Centro Universitário Farias Brito; Pesquisador do Programa de Pesquisa Jurídica FB Uni.

51 Doutora em Sociologia; Professora do Centro Universitário Farias Brito; Pesquisadora do Programa de Pesquisa Jurídica FB Uni.

52 Doutora em Meio Ambiente.

poder disposto pelo governo destina-se exclusivamente ao bem da sociedade, cujo exercício não deve ser arbitrário, mas ancorado em leis estabelecidas e promulgadas; para que não só os cidadãos saibam qual seu dever, achando garantia e segurança dentro dos limites da lei, como também para que os governantes, limitados pela lei, não sofram a tentação, pelo poder que têm nas mãos, de exercê-lo para fins e meios que os homens não conheçam e nem aprovariam de boa vontade.

A inquirição pelos fundamentos de políticas públicas se confunde com a inquirição dos fundamentos da própria sociedade. Inquestionavelmente, o fenômeno das políticas públicas tem sua existência associada ao advento de outro fenômeno antecessor, um ente coletivo complexo, constituído por uma massa aglomerada de pessoas formal e diversamente reunida, segundo contornos de uma identidade cultural, cuja ordem coletiva de existência é autora de amplo poder social de decisão, cujos signatários, investidos da outorga social, farão uso desse poder em benefício exclusivo do mais amplo bem-estar humano possível, conforme prescrições jurídicas concretizadas em ações políticas nas quais a sociedade identifica a sua existência.

O próprio processo de organização social reivindica a existência necessária de políticas públicas, condição *sine qua non* de seu advento, preservação e desenvolvimento. Esse processo se apoia aprioristicamente na existência de necessidades gerais inerentes à realidade da vida coletiva. A sociedade civil traz a tona um tipo de demanda diferenciada das carências individuais e familiares: a ampliação das necessidades individuais e de parentesco ao patamar da realidade coletivo-urbana, contexto que induz necessariamente a adoção de medidas, também de caráter amplamente coletivo, que façam frente às macros demandas sociais. Um empreendimento de ordem complexa como o da sociedade e a satisfação de demandas elevadas a potência de uma coletividade ampliada requerem a adoção de medidas políticas capazes de garantir o sucesso da concretização desses ideais.

A sociedade de fato, sua instauração, dá-se concomitantemente ao despertar coletivo da consciência humana para um tipo de representação de necessidades que ultrapasse os estreitos limites do indivíduo e da consanguinidade em sua realidade particular e se eleve ao estágio de sensibilidade de modo que os indivíduos se reconheçam pluralidade (ARENDRT, 1993). É condição irretocável à instituição da sociedade a prévia quebra do condicionamento natural individualizante com a transição da concepção biológica de necessidade para a instituição da necessidade sociopolítica. Não pairam dúvidas de que a emergência de políticas públicas timbra o avanço estratégico no campo das relações humanas e contribuem decisivamente para a consecução das garantias sociais de proteção da sociedade contra seus adversos. As políticas públicas comportam em sua natureza e fins os alicerces que justificam e chancelam a vida da sociedade e a fertilizam de atrativos que motivam sua manutenção. A concepção do fenômeno público coincide com o advento da própria sociedade.

A noção de políticas públicas é variável ao longo da história política das sociedades e inclui uma variedade de concepções. Às vezes o termo é tomado em sentido restrito, como, por exemplo, o fato comum de se traduzir políticas públicas considerando os serviços prestados pelo Estado aos segmentos médios e populares da sociedade, como se a concepção de necessidades sociais excluísse segmentos de elevada posição da pirâmide social aos quais se supõe a disposição do poder de auto provisão de suas necessidades – cidadãos privados (RIBEIRO & MENEZES, 2008).

De fato, a designação das camadas médias e populares identifica um público importante ao qual se destinam as políticas públicas; no entanto, o universo visado pelas políticas públicas não pode ser reduzido a parcelas da população, uma vez que, por políticas públicas, elementarmente, se compreende todo benefício propiciado pelo Estado cuja expedição ultrapasse o poder de realização do indivíduo e de grupos da sociedade. Determinadas ações importantes do cardápio de serviços prestados pelo Estado pode não interessar a um segmento ou outro da sociedade brasileira; isto porém não permite inferir que tais ações, exclusivamente voltadas para o atendimento de grupos específicos da sociedade, percam em razão desta especificidade o seu caráter público.

De outra forma, áreas importantes da ação governamental atuam estratégica e indistintamente na promoção do amplo bem-estar. Falar de políticas públicas é antes de qualquer coisa admitir o caráter plural da condição social e a pluralidade das intervenções políticas em favor da realização dessa humana condição. Eis a razão porque não se pode ter por exclusivo nenhum conceito de políticas públicas, em vista da própria natureza holística do fenômeno, suas distintas formulações, seus contextos específicos e os tipos de resultados que se pretende alcançar (SOUZA, 2006).

O trato com essa ordem de complexidade ensejou aos estudiosos da área a construção de tipologias que permitiram de alguma forma a emolduração dos diversos procedimentos de intervenção política no espaço público de acordo com critérios válidos dentro de contextos especificamente idealizados segundo padrões constatáveis em termos de teoria e prática. Nas palavras de Frey (2000), o uso de tipologias passou a ser considerado recurso imprescindível na análise de políticas públicas, contribuindo para a coerência e o rigor das pesquisas científicas. O presente texto sustenta a pretensão de abordagem das políticas públicas circunscrevendo o objeto aos seus fundamentos epistemológicos, orientado para o problema da fundamentação, em vista de possíveis respostas as inquirições relativas à natureza e à estruturação do problema em análise.

2. O CARÁTER PÚBLICO DA POLÍTICA

Não existe política que não seja pública. Nas palavras de Bobbio (2009), a história do poder político pode ser entendida como história do poder aberto ao público. Considerada em seu aspecto mais fundamental, toda política é de natureza pública; não tendo caráter público não pode ser política e sendo política não pode ignorar o público, como bem afirma Lowi (1972), a política pública faz a política. Se isto é fato, destarte somos motivados a indagar honestamente acerca do que diferencia as concepções de público e privado numa sociedade republicana. Um princípio incontornável no estudo do bem-estar social acentua certa e necessária indistinção entre público e privado na medida em que se tenha em vista o interesse social na sua mais ampla extensão, ou seja, a elevação do nível de harmonia social ao seu máximo possível grau de execução (CÍCERO, 2004). Para DURKHEIM (1989), sociólogo francês, todo direito é privado em função de que não existe direito sem a presença de indivíduos que agem e cujo usufruto não seja pessoal; no entanto, o citado autor ainda dirá que todo direito é, essencialmente, de natureza pública, em razão do seu caráter social, destinado a uma totalidade determinada de indivíduos que, a despeito das distinções, são funcionários de uma sociedade funcional. Toda e qualquer política, independente do seu conteúdo, visa idealmente à acomodação

do interesse universal da sociedade. Assim sendo, quando a legislação se debruça sobre um domínio particular do interesse social e o objeto de suas intenções se volta para uma área restrita da sociedade, o fim primal, em torno do qual todas as providências e procedimentos, inclusive os que visam grupos restritos e ideais de minorias, não é outro senão a harmonia do interesse geral da sociedade. Para Bobbio (2009), o itinerário ascendente das sociedades industriais avançadas parece apontar irretorquivelmente para a intensificação da publicização do privado, processo mediante o qual se estabelece o primado da concepção de público sobre a concepção de privado, noutros termos, o primado da política sobre a economia, regulação irreversível e amplamente disseminado pelas doutrinas socialistas e politicamente eficazes. O que parece estar em evidência nos termos acima tratados não é supressão do privado pelo público; mas, antes, a supressão da aparente exclusão imaginária interposta entre os fenômenos, de modo a entender que uma prática necessariamente excluiria a outra. A questão a ser enfatizada baseia-se no proposto de que o benefício privado deve ser exercido segundo critérios orientados por uma mentalidade pública.

Por política entendemos a arte da convivência coletiva, disposta em princípios e normas de conduta que pressupõem a preservação da sociedade como um todo. Althusius, apud Bobbio, define a política com sendo *a arte por meio da qual os homens se associam com o objetivo de instaurar, cultivar e conservar entre si a vida social. Por este motivo é definida como simbiótica* (2009:64). A concepção de políticas públicas guarda em si mesmo certa redundância, uma vez que o público pressupõe a essência (fundamento, caráter e finalidade) da política. Nesse sentido, uma política pública antevê a emergência de mecanismos sociais de uma vida coletiva longa e de maneira que a liberdade, a igualdade e o poder de execução dos indivíduos, bem como das instituições visem sempre e exclusivamente o bem-estar da comunidade (LOCKE, 2002).

Uma questão problemática em torno da discussão sobre políticas públicas é sua análise, em grande medida, construída sob o ponto de vista governamental; sob este critério as políticas públicas são concebidas como um conjunto de metas e ações governamentais promotoras do bem-estar social. O papel do governo é decisivo no plano de execução das políticas públicas; no entanto, há de se considerar que a base das políticas públicas desde sua concepção racional à sua aplicação na tessitura da sociedade requer indispensavelmente e, sobretudo, a integração de atores não governamentais. Aparentemente as discussões tendem a realçar o público das políticas públicas como o fim do processo e não considera-lo também a partir do início, de sorte que se dá relevo ao público no âmbito da execução, minorizando o público no âmbito da construção das políticas públicas. As ações públicas do governo delineiam o bem-estar social e os interesses públicos manifestos na sociedade civil orientam decisivamente a elaboração das políticas executadas pelas ações governamentais. Indiferente ao tipo de gestão governamental e indiferentemente das ideologias de gestão dos governos, a construção do bem-estar, que é a condição inalienável para a legitimidade de um tipo qualquer de governo, passa necessariamente pelo exercício eficiente na designação e na execução de políticas públicas que se sustenta na qualidade dos mecanismos de expressão dos interesses coletivos; até mesmo os sistemas totalitários de governo se sentem obrigados a auscultar o anseio da coletividade e, nesse sentido, se mantêm vigilantes quanto ao sentimento público. Em certa medida, qualquer política esvazia o seu

caráter público e sua natureza política quando se ampara noutra base que não seja a leitura da realidade na qual o próprio público reconhece como sua. O fracasso da política ocorre exatamente no plano em que se dá a ruptura entre as intervenções governamentais e o anseio social manifesto no clamor da população. Na incidência deste fato se concretiza a desgraça da política e o fracasso do Estado. Na visão karlmarxista, a queda do Estado do domínio da razão, sua auto-renúncia da condição provedora do bem universal e sua conseqüente conversão em Estado ideológico a serviço de interesses particulares, em que o Estado cooptado pelo capital privatizado se perde do capital social (MARX e ENGELS, 1989). Em tais circunstâncias, a política ampara seu estatuto de publicidade na violência, inclusive a legal, mas não em legitimidade.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS - FENOMENOLOGIA

As políticas públicas contornam os interesses, o poder e os procedimentos voltados para a consecução do ideal do bem comum na extensão total de uma sociedade, envolvendo a totalidade dos seus membros. É bem verdade que a concepção científica e técnica de políticas públicas passam a integrar o cenário da gestão política a partir da emergência do Estado moderno, e nasce concomitante ao aparecimento de um corpo jurídico de normas públicas (BOBBIO, 2009). No que concerne à instauração das políticas públicas como área do conhecimento científico, isto ocorrerá na primeira metade do século XX nos EUA. A categoria políticas públicas sofre variações e ênfases distintas; isso se dá desde o início de instituição da disciplina como domínio autônomo de investigação, em que a disciplina conquista relevância no campo de estudo da ciência política. Importantíssima contribuição para uma síntese do significado de políticas públicas foi dada pelo cientista político norteamericano Harold Lasswell. Segundo proposição do citado pensador, a tomada de posição e análise de políticas públicas deve, necessariamente, responder às seguintes questões: quem ganha o que, por que e que diferença faz (LASSWELL, 1958).

De acordo com Dias & Matos (2012), certas análises situam no contexto da disciplina, o papel do Estado e de suas organizações ocupadas na elaboração de políticas públicas; ao passo que outros estudos privilegiam a temática da ação governamental. O termo “políticas públicas” é versátil, possui uma extensa dimensão e ocupa lugar central nas discussões que envolvem temas como o Estado, a sociedade, as instituições sociais, o poder, a autoridade e a gestão política, dentre outros. Nesse sentido, o campo das políticas públicas constitui objeto do interesse das mais distintas áreas das ciências humanas. Dias & Matos definem políticas públicas, primeiramente asseverando que elas representariam *o conjunto de princípios, critérios e linhas de ação que garantem e permitem a gestão do Estado na solução dos problemas nacionais* (2012:12); e concluem a definição nos seguintes termos:

São ações empreendidas ou não pelos governos que deveriam estabelecer condições de equidade no convívio social, tendo por objetivo dar condições para que todos possam atingir uma melhoria na qualidade de vida compatível com a dignidade humana (2012:12).

Como bem se pode ver nas palavras dos autores, subjaz relação fundamental entre práticas de políticas públicas e o papel do Estado, através das execuções governamentais, em cujo entorno deve se considerar a imprescindível presença de esferas não governamentais. A satisfação de macro demandas e o empenho de se materializar a equidade social e a dignidade humana impõem o duplo e cooperativo desempenho das esferas governamentais e não governamentais apoiadas no princípio da promoção do bem-estar amplo da sociedade segundo a ação integrada e coordenada das instituições políticas e da sociedade civil.

As diversas construções que as sociedades desenvolveram acerca de políticas públicas estiveram historicamente condicionadas e parecem sugerir que a formação de uma consciência coletiva em torno do assunto tende a aparecer em ciclos de desenvolvimento de racionalidade social em que a convivência humana, gradualmente, vai superando, em certa medida, a guerra dos interesses particulares. Esse deslocamento do interesse particular para o geral não representa uma transição instantânea; antes assinalará um processo não linear influenciado pelo nível de prevaletimento do social sobre o individual e vice-versa e pelo jogo de interesses e ideologias multicêntricas que determinam a formação das agendas, tomadas de decisões, preferências e modo de relação entre governo e governados.

Possivelmente, três grandes momentos da organização política constituíram eixos para o torneamento da noção histórica de políticas públicas; esses momentos ganham corpo e são patrocinados pela disponibilidade e aplicação dos recursos de todos para o benefício de todos. Os três momentos paradigmáticos que, ao longo da história social, instauraram e aprimoraram a noção de políticas públicas: Segurança nacional, cidadania e Estado social de direito. No que tange ao paradigma da segurança, a noção de políticas públicas circunda a cultura do uso da espada pelos representantes do Estado aos quais cabe à missão precípua de defender os membros da sociedade entre si mesmos e contra os inimigos comuns (HOBBS, 2004). Com a Revolução Francesa, a concepção de políticas públicas avança ao ideário da cidadania no qual os membros da sociedade são iguais, indistintamente reconhecidos e portadores de direitos políticos juridicamente assegurados (BURDEAU, 1975). As guerras civis e mundiais nos dois séculos XIX e XX forjaram novo padrão de políticas públicas embalado pelo clamor das sociedades ocidentais por garantia de direitos sociais para além das garantias dos direitos civis (BOBBIO, 2009). Historicamente, o método científico desenvolveu uma aparelhagem conceitual que permitiu traçar perfis de políticas públicas. Em consequência disto, diversas modelagens aceitas passaram a orientar o acervo de estudos e diagnósticos da ação governamental. Entre inúmeras tipologias, a exemplo das que definem políticas públicas de acordo com arenas sociais, agendas, dentre outras, destaca-se a tipologia de Lowi (1972): políticas distributivas, políticas regulatórias, políticas redistributivas e políticas constitutivas. Essa tipologia é interpretada pela cientista política Celina Souza:

Para Lowi, a política pública pode assumir quatro formatos. O primeiro é o das políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo. O segundo é o das políticas regulatórias, que são mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e no curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros; são, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. O quarto é o das políticas constitutivas, que lidam com procedimentos. Cada uma dessas políticas

públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente (2006:28).

As tipologias de políticas públicas, independente dos critérios e dos pressupostos adotados, convergem em um eixo fundamental, têm por estrado e unidade de convergência o princípio da setorialização, que consiste ao mesmo tempo método geral de gestão e recuso técnico de radiografia social.

4. ESTADO E POLÍTICAS PÚBLICAS

A relação – Estado e políticas públicas – é discussão fundamental no âmbito de análise da equidade social. A vida da sociedade é emblematicamente complexa em face da natureza constituinte de um corpo social diverso que padece a ausência de uma unidade em si mesmo (HEGEL, 1997), de maneira que como realidade histórica imediata ela se manifesta tanto como sociedade de iguais como sociedade de desiguais (BOBBIO, 2009). O ser sociedade é uma conquista que deve ser perpetrada dia a dia, uma tarefa improvável sem o concurso de uma base jurídica e de um aparelho político de execução normativa. Neste território, cabe, consensualmente, ao Estado encargo intransferível; tanto que as doutrinas não divergem quanto ao Estado e sim quanto ao seu tamanho e o limite de sua intervenção. “O que é então o Estado? Onde começa e onde acaba?” Durkheim (1989: 85).

Diversas experiências no campo da organização política recebem a designação de Estado; quando se fala de Estado se pressupõe a concretização da ideia fundamental de uma estrutura institucional em favor do ordenamento de indivíduos associados tendo por fim a extensão do bem social ao plano da universalidade. O Estado não emergiu na história como uma criação repentina; seu aparecimento traduz o resultado de longo e árduo processo em que as comunidades se esmeraram em meio aos desafios da garantia de segurança coletiva.

A despeito de produção do imaginário social, variável e condicionada historicamente por tempo e espaço e simultaneamente transcendendo aos mais distintos contextos culturais, o esforço universal da associação humana se encaminhou inexoravelmente na direção de um tipo de organização dentro dos contornos daquilo que conhecemos como Estado. Isso porque o processo de desenvolvimento das comunidades primitivas impôs que, em determinado estágio, a convivência se deveria pautar em políticas de alcance geral e indistinto.

Devido à própria natureza deste tipo de empreendimento, o aparecimento do Estado se vincula ao princípio da autoridade como paradigma das condutas no ambiente social, como alternativa para o equacionamento de conflitos internos e externos adversos à existência das comunidades humanas; daí então o vínculo que se estabelece entre o aparecimento do Estado com uso legal da violência e dos mecanismos de coação social em busca da satisfação de macros demandas sociais. Sendo agente pacificador e promotor de segurança coletiva, o êxito do Estado consiste no uso mesmo dos meios que ele dispõe para combater as ameaças contra a ordem do bem-estar social, cumprindo-lhe a ação especializada do cuidado geral e sob a ótica política desse cuidado gerar as garantias para sua exequibilidade. O Estado é a solução imediatamente encontrada depois da tomada de consciência e emergência do fenômeno público. Sua missão racional e elementar é exercer a guarda e zelar pelo aprimoramento da ordem pública.

Há controvérsias acerca do lugar que cabe ao Estado no contexto das políticas públicas. Santos (1994) cumpre o dever de advertir acerca do equívoco de restringir a política ao Estado. Por outro lado, seria mera cegueira ideológica pensar a política destituindo o Estado. O fato é que no que pese a análise sobre políticas públicas, ora se hostiliza o papel do Estado, ora se triunfaliza esse papel (RAICHELIS, 2006).

Essa dicotomia sucede as distintas expectativas e idealizações relacionadas ao papel do Estado. Não há exclusividade estatal no âmbito das políticas públicas. A exclusividade é do público e não do Estado, muito embora a imprescindência da organização institucional, incluindo-se o Estado, na gestão de políticas públicas, se apresente inquestionável. No caso do aparelho estatal, sua preponderância no terreno das políticas estaria na sua indissociabilidade com o público das políticas públicas ao qual o Estado deve servir. A construção desta indissociabilidade é possível e conquistaria visibilidade no âmbito de uma organização política avançada na qual sociedade e Estado contracenem como fenômenos indistintos. Não faz sentido falar de Estado fora do contexto das políticas públicas; são elas que atribuem plausibilidade ao Estado; não havendo políticas públicas não se faz necessária a presença do Estado. Noutros termos, a presença do Estado na sociedade se justifica incontestavelmente pelo que se convencionou chamar de bem comum.

O modelo de organização que tipifica o Estado responde ao ambicioso objetivo de maximizar o bem-estar ao plano da universalidade, ancorados no pressuposto de que a paz e a segurança do indivíduo não se concretizariam fora da circunscrição da paz e da segurança da sociedade. Por verdade não há garantia de segurança para os indivíduos vivendo isoladamente em relação aos outros. Não é possível pensar em segurança individual fora de um contexto coletivo de segurança. Por esta razão, Spinoza (s/d) assevera que a lei comum, o direito comum e os negócios públicos são inerentes à natureza da existência social. As políticas públicas, e nenhuma alternativa de menor alcance, respondem ao desafio de reunir indivíduos na convivência uns dos outros e preservá-los nesta condição, independente do estágio de formação social e do nível de desenvolvimento racional.

Duas questões de ímpar relevância se apresentam razoáveis. A primeira deve considerar o Estado como meio de realização e não como fim das políticas públicas. O Estado não possui um fim em si mesmo; não existe por si só, sem a ancestralidade da sociedade política. De outro lado se deve ter em mente que no campo de satisfação dos interesses públicos é fundamental a existência de políticas públicas e essas seriam inexequíveis sem uma instância especializada no esmero e no zelo do interesse público e sua concretização. Nesse sentido, um tipo de organização como o Estado, e não um ente qualquer, constitui um lugar e não o lugar técnica e burocraticamente aparelhado para coordenar e executar programas de políticas públicas. A instituição do Estado ocupa lugar indiscutível na conquista da preservação e do progresso da sociedade humana. Independente da discussão em torno de ser ou não o Estado o único modelo plausível de organização social, ou seja, no tocante a instauração da ordem social, se o Estado detém ou não *status* de exclusividade, cabe-nos aqui escutar acerca do imprescindível papel do Estado no modelo de sociedade política que vigora soberanamente desde a instituição das Cidades-Estado gregas.

No entanto, a relevância do papel do Estado no modelo político que conhecemos não enseja a afirmação do chamado *monismo jurídico*, segundo o qual se deduz que fora do direito estatal não

existiria direito e que direito e Estado seriam face de uma mesma moeda, sendo o direito único e não plural, produzido e aplicado exclusivamente pelo Estado (SCURO NETO, 2010). Não há de se olvidar que a natureza do Estado, sua origem e fins estão diretamente associadas à organização da sociedade política; mas mesmo dentro do próprio contexto da sociedade política, sob certas circunstâncias, o Estado pode ceder a outros fins distintos dos seus (DALLARI, 2005). A despeito da existência de um grande número de definições, parece ser unânime a concepção do Estado associada à missão de concretização do direito; noutras palavras, o papel por excelência do Estado na manutenção da ordem pública.

5. POLÍTICAS PÚBLICAS E REGULAÇÃO DA MISSÃO DO ESTADO

O afã da sobrevivência humana traz subjacentemente um impulso para a adoção de procedimentos políticos. A política em si mesma não é um componente da natureza humana; não consiste uma determinação natural, sua manifestação não é espontânea; no entanto, como convenção racional e concretização cultural, a política é instituto do imaginário coletivo e atua fundamentalmente na segurança e preservação das instituições sociais. A razão das políticas públicas é a segurança social; sua finalidade circunscreve a preservação, a sobrevivência e o bem-estar da espécie humana. A natureza atua duplamente em relação a esta espécie, provendo-lhe a existência e provendo recursos instintivos e racionais que lhes faculte sobreviver; em termos spinozianos, seria o mesmo que afirmar a origem e a perseverança humana segundo as leis naturais, conforme está no Tratado Político (s/d). No que diz respeito à sobrevivência humana, pesa o desafio de uma conquista a ser reeditada dia após dia. Essa conquista contínua, dos grupos sociais no campo da sobrevivência, chamamos de bem-estar, um estágio que se transporta para além do poder do indivíduo e vai requerer a produção de uma conjuntura em que nele esteja incluído o indivíduo associado a outros recursos sociais capazes de fazer frente ao nível das demandas que reflete a preservação da sociedade.

A diferença básica entre bem-estar individual e bem-estar coletivo repousa exclusivamente no critério da segurança. Não há segurança para um estado de ventura experimentado por um indivíduo ou alguns indivíduos e os outros não. Temos aqui o princípio básico da emergência do Estado e da linha norteadora de suas ações, sendo esse o mesmo princípio da distribuição da riqueza socialmente produzida e dos ideais de fortalecimento da igualdade política entre indivíduos. Recorrendo novamente ao Tratado Político de Spinoza (s/d): *A liberdade ou a força da alma é a virtude dos particulares. E a virtude do Estado é a segurança (p.33).*

A luta pela sobrevivência social representou o fio condutor da história das sociedades durante milênios, demandando esforço e criatividade; no interior dessa luta e de seus desafios cotidianos os indivíduos foram impelidos numa busca por formas cada vez mais aperfeiçoadas de relacionamentos humanos que permitissem constituir cada vez mais e melhor uma ordem que pudesse representar o bem-estar universal. A prioridade da segurança coletiva conduziu à organização do Estado que, a despeito de suas mazelas e contradições, provou como nenhuma outra instituição habilidade para o trato do interesse público; isso contribuiu, ao longo da história política, para o reconhecimento do Estado como providência inalienável.

A necessidade do Estado é discutida por Stuart Mill, em seu “Ensaio sobre a liberdade”; de acordo com o pensador inglês, o poder politicamente exercido numa sociedade pode ser entendido como sendo necessário quanto perigoso. Metaforicamente, Mill se refere a esse poder como “rei dos abutres”, sobre o qual pesa a responsabilidade de defesa da comunidade dos ataques de outros abutres. Para conter a violência e a opressão se fazia necessário que um animal de rapina mais forte que o resto pudesse contê-los e, desta forma, pudesse propiciar segurança social. Para Mill, a questão fundamental da política implicava na conversão do poder do Estado exercido por seus governantes para o exclusivo benefício da comunidade:

Seu poder era considerado tão necessário, mas também tão altamente perigoso; quanto uma arma que tentassem usar contra seus súditos, não menos contra inimigos externos. A fim de evitar que membros mais fracos da comunidade fossem oprimidos por inúmeros abutres, era necessário que houvesse um animal de rapina mais forte do que o resto, encarregado de contê-los. Mas como o rei dos abutres estaria não menos emprenhado em oprimir o bando do que qualquer dos menores gaviões era necessário assumir uma eterna atitude de defesa contra seu bico e garras. O objetivo, portanto dos patriotas, era estabelecer para o poder limites aos quais, o governante deveria estar sujeito ao exercê-lo sobre a comunidade; e esta limitação era o que eles chamavam de liberdade. Isto foi tentado de duas formas. Primeiro obtendo-se um reconhecimento de certas imunidades, chamadas de liberdade ou direitos políticos, que era considerando como uma quebra de direitos que o governante pudesse infringir, e que, se ele realmente infringisse uma resistência específica ou uma rebelião geral se justificaria. Uma segunda, e geralmente uma providência posterior foi o estabelecimento de controles institucionais, através dos quais o consentimento da comunidade, ou de algum tipo de organização, que deveria representar seus interesses, tornou-se uma condição necessária para alguns dos mais importantes atos do poder governante (2006:18).

A constituição de um poder capaz de responder aos anseios de segurança social em todas as dimensões da vida da sociedade nas quais essa segurança se requer, consistindo uma estrutura sólida mediante a disposição de recursos e autoridade para que, de fato, as demandas sociais sejam satisfeitas, é o fim prevalecente ao qual o Estado se esmera por atender. No entanto, uma coisa é afirmar o fim social como fonte de inspiração para a criação do Estado; e outra coisa é ter a garantia que o Estado não se desviará desse fim. O que justifica a presença do Estado senão o desafio de instaurar e manter a segurança social? Cabe ao Estado, sob a ação de seus governantes, agir de conformidade com essa vocação. Mill considerava que, ao longo da história social, ficou bem nitidamente colocada que a emergência do Estado não representava, por si só, a garantia de uma completa segurança social. Concomitantemente vai se construindo uma consciência de que, primeiramente, o poder dos governadores do Estado não poderia ser exercido de forma independente; e, em segundo lugar, que o poder político não poderia ser exercido contra os interesses sociais. Nas próprias palavras do autor:

O que se desejava agora era que os governantes se identificassem com o povo; que seus interesses e desejos fossem os interesses e desejo da nação. A nação não precisava ser protegida contra seu próprio desejo. Não havia nenhum receio de que ela própria se tiranizasse (MILL, 2006:19).

Essas ponderações parecem suficientes a que se conclua que políticas públicas têm a sua gênese atrelada a duas questões primordiais: a garantia da segurança política dos indivíduos e a delimitação do papel do Estado e de seus governantes subscritas aos interesses sociais. Noutros termos, se poderia dizer que a noção de políticas públicas define de modo bem preciso a razão e os fins da política na organização social. A sua concepção desvenda o aprimoramento do pensamento e das aspirações acerca da convivência social, uma mentalidade coletiva que ressalta a igualdade dos indivíduos reunidos no corpo social no tocante à satisfação de suas necessidades fundamentais.

6. PÚBLICO, POLÍTICAS PÚBLICAS, BRASIL

O que compete à sociedade civil no campo das políticas públicas? A razão e os fins das políticas públicas é a sociedade como realidade em si mesma. Sem esse fundamento não faria sentido falar de políticas públicas. Sociedade e Estado atuam complementarmente no campo da formulação e execução de políticas públicas; um evento não poderia prescindir do outro; o exorcismo do Estado ou da sociedade do processo seria irracional e danoso ao ideal das políticas públicas. No entanto, o exercício do poder na história social, praticamente em todas as experiências que se tem conhecimento, de alguma forma, sob a bandeira de uma visão exclusivista do Estado a partir do lugar dos gestores, forjou um significado para o termo público associado à noção de expectador e não de cobeligerante, enuviando o fundamento político do público como produtor e não apenas como produção de políticas públicas.

O público é a instituição primeira e dele decorrem as demais instituições sociais; todas as funções e atribuições da sociedade, tanto as desempenhadas por ela mesma ou aquelas designadas ao exercício indireto do Estado e desempenhadas por instituições governamentais, a energia que vitaliza essa ampla e intensa movimentação emana da grandeza pública. A interação entre o público das políticas públicas e a gestão de políticas públicas não ocorre em trajetórias apenas harmônicas, mas também conflituosas. Depreende-se disto que os efeitos da relação dicotômica sociedade civil e Estado nem sempre redundam em quadros prejudiciais à consecução do bem comum; esse conflito é parte da dinâmica em favor da eficiência na satisfação dos interesses comuns e em parte é salutar que ocorram sempre para saneamento de distorções, ineficiências e desvios.

Não há dúvidas de que a ocorrência de conflitos entre as partes pode subverter as práticas políticas; ocorre também que as colisões entre Estado e sociedade, dialeticamente atuam como espaço de mútua contribuição para o aprimoramento de parte a parte. Além desses aspectos se deve ainda levar em conta que nem o Estado e muito menos a sociedade atuam como blocos homogêneos no percurso de formulação e execução de políticas públicas. Como bem anota Raichelis (2006), ambos os espaços são hospedeiros de visões múltiplas decorrentes dos programas de partidos, modelos técnicos de operação, segmentação social, características regionais e setoriais. O domínio das políticas públicas requererá o avanço contínuo da governança, de modo que uma parceria responsável se beneficiaria tanto das calmarias quanto das tensões entre a gestão política e a sociedade civil. Acerca das distintas formas de produção e concepção do Estado e das várias sociedades civis, Santos (1997) demonstra com bastante propriedade a constatação de que já no fim do século XX, a sociedade civil, por toda parte, demonstrava sinais de reação ao jugo do Estado e autonomia no que concernia ao desempenho de funções antes confiadas ao Estado. No Brasil, já a partir das décadas de 70 e 80, ocorre notável florescimento de

movimentos sociais e paralelamente a estes a explosão das ONG's – Organizações Não Governamentais, enriquecendo o cenário político social e ampliando os espaços de atuação política da sociedade civil.

Nesse mesmo contexto inicia-se o processo de redemocratização fortalecido pela eleição do primeiro civil para Presidente da República, após duas décadas de ditadura militar e se consolida com a Reforma Constitucional de 1988. O avanço da participação social no processo de decisão, formulação e execução de políticas públicas parece evidente, muito embora não represente conquistas definitivas. Um longo caminho urge ser percorrido paulatinamente até que se assegure a primazia da política de cidadã sobre as ideologias políticas. É verdade que a Reforma Constitucional do Brasil em 1988 representou avanços importantíssimos no processo democrático do país; mas longe das análises otimistas que viram nesta Reforma uma consolidação da democracia brasileira, o desenho político que se desdobrou desde então revela também retrocessos, comprovando a tese de que as transformações políticas não se decidem apenas no campo da legislação. Acerca dos avanços democráticos a partir de 1988, Cardoso Jr & Jaccoud:

De fato, a Constituição de 1988 lançou as bases para uma expressiva alteração da intervenção social do Estado, alargando o arco dos direitos sociais e o campo da proteção social sob responsabilidade estatal, com impactos relevantes no que diz respeito ao desenho das políticas, à definição dos beneficiários e dos benefícios. A ampliação das situações sociais reconhecidas como objeto de garantias legais de proteção e submetidas à regulamentação estatal implicaram significativa expansão da responsabilidade pública em face de vários problemas, cujo enfrentamento se dava, parcial ou integralmente, no espaço privado. A intervenção estatal, regulamentada pelas leis complementares que normatizaram as determinações constitucionais, passou a referir-se a um terreno mais vasto da vida social, tanto com objetivos de equalizar o acesso a oportunidades, como de enfrentar condições de destituição de direitos, riscos sociais e pobreza (2005:182).

Os avanços jurídicos albergados à Constituição de 1988 se fizeram sentir através de conquistas inquestionáveis, sobretudo no tocante a seguridade social e nos espaços construídos para os conselhos de cidadania, tanto na formulação como na operacionalização de políticas públicas; no entanto, muito se inibiu desses resultados previsíveis em decorrência dos impactos locais da economia mundial, da desigualdade de renda que se manteve elevadíssima, dos fantasmas do desemprego, da rotatividade e da informalidade, sobretudo nas regiões metropolitanas, e mais recentemente o equivocado recuo de gastos e investimentos sociais por conta da dívida pública dos Estados e da União.

Considerando os avanços e os estorvos das políticas públicas nestes últimos anos no Brasil, Castro & Ribeiro afirmam:

Observados por esse ângulo, estes pontos qualificam e complicam consideravelmente a lista de tarefas que terá de ser cumprida para que a próxima trajetória de crescimento econômico seja, também, uma trajetória de desenvolvimento social. Pois, se são inequívocos os progressos realizados nas últimas décadas – e a Constituição é o marco mais importante desse processo – permanecem problemas e lacunas: ainda há muito a fazer para que se consolide o que já se conquistou, e mais ainda para que se continue avançando nesta direção (2009:67).

Acerca do público das políticas públicas e seu papel no desenvolvimento da sociedade brasileira, Raichelis (2006) recomenda: ampliação de fóruns na sociedade civil, estimulando a participação em movimentos sociais e organizações populares, sobretudo entre usuários de políticas sociais; oposição à tendência de despolitização da sociedade civil num atuação civil que faça a distinção entre projetos políticos e interesses da sociedade civil; encaminhamento de processos de interlocução entre sociedade civil e Estado que democratizem cada vez mais o aparato governamental; defesa de posições contra o reducionismo da concepção de sociedade civil que estimulem a sociabilidade pública e refundem a política como espaço criativo de direitos sociais.

7. CONCLUSÃO

O trabalho versou sobre as políticas públicas, seus fundamentos e finalidade, buscando a partir de uma incursão pela ciência política, o tema vem ganhando crescente importância no debate acadêmico e atraindo cada vez mais a preocupação dos setores da sociedade civil. Esse visível interesse pelo assunto parece reflexo do estágio atual da produção mundial, da complexidade e interpenetração dos mercados, da disseminação dos ideais democráticos no planeta, do avanço tecnológico acompanhado pelo aumento da pobreza e desigualdade mundial. Mais do que nunca, as lideranças públicas são cobradas para que intervenham eficazmente e ajam com transparência na condução política do Estado. Pesa sobre os gestores o dever da prestação de contas em face do controle público cada vez mais atento ao quadro das decisões políticas.

As políticas públicas vem se consolidando como como área do conhecimento científico, desde a primeira metade do século XX nos EUA, e como as categorias políticas públicas sofrem variações e ênfases distintas; isso se dá desde o início de instituição da disciplina como domínio autônomo de investigação, em que a disciplina conquista relevância no campo de estudo da ciência política.

Essa questão é instigante porque, no contexto contemporâneo da política na modernidade, não admite segredos e movimentos sigilosos de gestão, que se reforça e sempre com maior força o caráter público das instituições públicas. Os paradigmas da transparência, cogestão, participação, sustentabilidade entre outras, amparam.

A razão das políticas públicas são as demandas coletivas da sociedade, a efetivação de direitos sociais; o que as inspira são os interesses públicos e sua eficiência pode ser medida pelos índices de desenvolvimento humano da sociedade. O tema das políticas públicas circunscreve o que se poderia chamar de termometria da presença social do Estado, consiste indexador dos fracassos e das conquistas do Estado moderno; nenhum outro paradigma se apresenta mais capaz de aferir retrocessos e avanços do desenvolvimento humano dos povos. O que se entende e o que se realiza no terreno das políticas públicas elementarmente constroem diagnósticos que traduzam o mal-estar ou o bem-estar sócio-mundial.

A discussão sobre políticas públicas, em grande medida, construída sob o ponto de vista governamental; sob este critério as políticas públicas são concebidas como um conjunto de metas e ações governamentais promotoras do bem-estar social. O papel do governo é decisivo no plano de execução das políticas públicas; no entanto, há de se considerar que a base das políticas públicas desde sua concepção racional a sua aplicação na tessitura da sociedade requer indispensavelmente e, sobretudo, a integração de atores não governamentais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARENDDT, Hannah. *A Condição Humana*, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1993.
- BOBBIO, Norberto. *Estado, governo, sociedade – por uma teoria geral da política*, RJ, Paz e Terra, 2009.
- BURDEAU, Georges. *A Democracia*. Portugal, Editora Publicações Europa América, 1975.
- CARDOSO Jr, J.C.; JACCOUD, L. *Políticas Sociais no Brasil: organização, abrangência e tensões da ação estatal*. In: JACCOUD, L. (Org.). *Questão Social e Políticas Sociais no Brasil Contemporâneo*. Brasília: IPEA, 2005, p. 181-260.
- CASTRO, Jorge Abrahão. RIBEIRO, José Aparecido Carlos. *As políticas sociais e a Constituição de 1988: conquistas e desafios*, Brasília, IPEA – Políticas Sociais: acompanhamento e análise, 2009.
- CÍCERO, Marcus Tullius. *Dos deveres*, São Paulo. Martin Claret, 2004.
- DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de Teoria Geral do Estado*. São Paulo, Saraiva, 2005.
- DIAS, Reinaldo. MATOS, Fernanda. *Políticas públicas – princípios, propósitos e processos*, SP, Atlas, 2012.
- DURKHEIM, Emile. *A divisão do trabalho social – volume I*, Lisboa, Presença, 1989.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. *Ideias, Conhecimento e Políticas Públicas - Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes*, Revista brasileira de ciências sociais, São Paulo, VOL. 18 nº 51, 2003, p 21-29.
- FREY, Klaus. *Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil*. Planejamento e Políticas Públicas, n. 21, p. 211-259, jun. 2000.
- HEGEL, Georg Wilhelm Friedrich. *Princípios da filosofia do direito*, São Paulo, Martins Fontes, 1997.
- HOBBS, Thomas, *Do cidadão*, São Paulo, Martin Claret, 2004,
- LASWELL, H.D. *Politics: Who Gets What, When, How*. Cleveland, Meridian Books. 1958.
- LOCKE, John. *Segundo tratado sobre o governo*, SP, Martin Claret, 2002.
- LOWI, Theodor. *Four Systems of Policy, Politics, and Choice*. *Public Administration Review*, 32: 298-310. 1972.
- MARX, Karl, ENGELS, Friedrich. *A ideologia alemã*. SP, Martins Fontes, 1989.
- MILL, Stuart. *Ensaio sobre a liberdade*, SP, Editora Escala, 2006.
- RAICHELIS, Raquel. *Articulação entre os Conselhos de Políticas Públicas – uma pauta a ser enfrentada pela sociedade civil*, in: Serviço Social & sociedade. Ano XXVII, nº 85, março, SP, Cortez Editora, 2006.
- RIBEIRO, Cláudio Oliveira. MENEZES, Roberto Goulart. *Políticas públicas, pobreza e desigualdade no Brasil: apontamentos a partir do enfoque analítico de Amartya Sen*, RS, PUCRS, Revista Eletrônica, v. 7, n. 1, EDIPUCRS, 2008.
- SANTOS, Boaventura de Sousa. *Pela mão de Alice – o social e o político na pos-modernidade*, SP, Cortez, 1997.
- SCURO NETO, Pedro. *Sociologia Geral e Jurídica*. São Paulo, Saraiva, 2010.
- SOUZA, Celina. *Políticas Públicas: uma revisão da literatura* in: Sociologias, Porto Alegre, ano 8, nº 16, jul/dez 2006, p. 20-45
- SPINOZA, B. *Tratado Político*. São Paulo: Ediouro, Trad. José Perez, s/d.