As políticas públicas e a ação municipal

FERNANDO CASTRO AMORAS*

LAÉRCIO GOMES RODRIGUES**

Resumo

Este artigo objetiva realizar uma discussão teórica sobre como os municípios estão presentes no processo de elaboração e execução das políticas públicas. Para tanto, debate a ação do Estado como ente formulador de políticas públicas, e logo em seguida apresenta a atuação dos Municípios como esferas de governo mais próximo da população, permitindo ações mais focalizadas nas necessidades dos cidadãos. Conclui-se que a despeito da limitação de recursos dos municípios serem menores, eles precisam estimular o desenvolvimento local.

Palavras-chave: Estado; Governo; Instituições públicas; Município; População.

Public policies and municipal action

Abstract

This paper aims to perform a theoretical discussion of how municipalities are present in the drafting and implementation of public policies. Therefore, it debate the role of the State as public policies being formulator, and then immediately shows the performance of municipalities as spheres of government closest of the population, allowing more focused actions on citizens' needs. In conclusion, despite the limited resources of the municipalities are smaller, they need to stimulate local development.

Key words: State; government; Public institutions; County; Population.

* **FERNANDO CASTRO AMORAS** é Técnico em Assuntos Educacionais (UFAP) e Mestre em Desenvolvimento Regional pela Universidade Federal do Amapá.

** **LAÉRCIO GOMES RODRIGUES** é Especialista em Gestão de Arranjos Produtivos Locais pela Universidade Federal do Amapá. Sociólogo da Secretaria de Estado da Inclusão e Mobilização Social do Governo do Estado do Amapá.

1. Introdução

No presente artigo, considera-se que as políticas públicas expressam conflitos de interesses e os arranjos que acontecem nas diferentes esferas de poder, tendo em vista que a ausência de ações governamentais também podem caracterizar a proposta de Governo em determinadas áreas. Conceitua-se Governo como o ente transitório responsável por executar programas de ação relativos ao período em que estiver em um mandato.

Para apresentar a discussão sobre as políticas públicas e o poder público municipal, fez-se divisão deste artigo em três partes. Na primeira é apresentada a atuação do Estado como um ente responsável e capaz de realizar ações voltadas aos interesses da sociedade. Os atos produzidos, portanto, configurarão as políticas públicas implementadas, assunto debatido na segunda parte. Por fim, explanar-se-á o poder público municipal como uma instância de Governo que é mais próxima das populações, e assim realiza gestões mais direcionadas localmente. Desta forma, objetiva-se explanar como o Estado atua na sociedade, focalizando-se ao final a perspectiva da atuação municipal na elaboração e execução de políticas públicas.

2. A ação do Estado

No processo de desenvolvimento da sociedade, o trabalho é um meio pelo qual o ser humano transforma a natureza e cria cultura. No sistema capitalista, a utilização da força de trabalho foi modificada, submetendo-a aos desígnios do capital, obrigando os trabalhadores a venderem suas forças de trabalho para os donos do capital (KUENZER, 2004). O agir livre dos integrantes de uma sociedade acabou por gerar as imensas desigualdades entre os seres humanos, as quais forçam uma ação interventora do Estado com o fim de minimizar os problemas e conflitos decorrentes das condições de vida da população. O Estado volta-se à garantia dos direitos individuais, porém não deixa de agir como regulador a serviço da manutenção da ordem estabelecida na sociedade.

Ante as profundas desigualdades nas relações entre classes dirigentes e classes dirigidas, o Estado de Bem-Estar Social intervém visando a reversão do desequilíbrio social. Por um lado, ele incentiva as empresas privadas por meio de uma política financeira com taxas de juros pequenas, para garantir o pleno emprego; por outro, atende as reivindicações de alguns setores da classe trabalhadora. Diferentemente, conforme Ferreira (2000), na perspectiva do neoliberalismo (que é uma corrente econômica moderna que prega a livre circulação de mercadorias e a redução da atuação do Estado na esfera econômica), a postura do poder público pauta-se na normalização dos processos de relacionamentos existentes entre as instituições sociais e a sociedade, implicando numa desestatização e numa desregulamentação da economia. Com o enxugamento da máquina estatal, introduziu-se o princípio da racionalidade e modernidade na gestão pública.

Segundo Poulantzas (2000, p. 188), o Estado organiza e reproduz a hegemonia de classe "ao fixar um campo variável de compromissos entre as classes dominantes e as classes dominadas, ao impor muitas vezes até às classes dominantes certos sacrifícios materiais a curto prazo com o fim de permitir a reprodução de sua dominação a longo termo". Afirma também que o Estado assume uma série de medidas políticas e

econômicas que lhe são impostas pelas lutas das classes dominadas, pois ao se ver pressionado pelas necessidades populares é obrigado a responder aos anseios por "segurança social à política relativa ao desemprego e ao conjunto de domínios assinalados pelo consumo coletivo" (POULANTZAS, 2000, p.188).

Todas as medidas tomadas pelo Estado capitalista são realizadas para realizar, dentro da ordem, os direitos civis, políticos e sociais dos indivíduos. Os direitos civis são relativos à liberdade individual, enquanto os direitos políticos são referentes à participação nas esferas de exercício do poder. Segundo Britto e Lamarão (1995), o Estado brasileiro, ao seguir as orientações neoliberais, tem restringido suas ações sobre os direitos sociais, realizando um tratamento setorial destes, como se eles restringissem-se a serviços básicos, tais como o de energia e transporte. Pilotti (1995), citado por Martins (2002), diz que os direitos sociais correspondem aos direitos secundários para assegurar que, dentro dos padrões de uma sociedade qualquer, cada indivíduo possa desfrutar da segurança oferecida pelo bem-estar econômico, compartilhando a herança sócio-cultural, e viver dignamente. Höfling afirma que as

> políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando a diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico (HÖFLING, 2001, p. 31).

A ação do Estado corporifica-se, principalmente, por meio de suas políticas públicas, representadas em programas e projetos a serem implantados na sociedade. Essas ações são respostas que o Governo fornece, sendo resultado de sua autoridade em torno de efetuar ou não uma intervenção, atendendo interesses do grupo que sustenta sua base de apoio, conforme especificam Menicucci (2006) e Castro (2005). Segundo exposição de Höfling (2001), dentro da estrutura do capitalismo, o Estado realiza suas atividades voltadas para atender as expectativas do mercado. Disto resulta um viés mercantilista das atividades estatais, o qual se vê, inclusive, projetado na constituição de políticas públicas que buscam realizar programas, por exemplo, de qualificação técnica e profissional da mão-de-obra direcionados às necessidades da atividade privada.

3. As políticas públicas

Uma política pública é construída a partir da percepção, pelas esferas decisórias públicas de poder e pela sociedade, de determinada situação-problema que necessita de intervenção do Governo para solucioná-la. A realidade não segue inteiramente esse formato. As problemáticas que a sociedade moderna possui são diversas e complexas, e suas soluções são idealizáveis, além de, conforme Castro (2005), serem escolhas que dependerão de muitos fatores, não atendendo a todos os problemas nem a todos os interessados. Além disso, para entrar na agenda governamental, é necessário que a problemática tenha atenção das esferas políticas de poder, por meio de mobilização política das personagens envolvidas na reivindicação, ocasionando com que a situação seja reconhecida e faça jus a uma intervenção, consequentemente.

A constituição de uma política envolve a sua representação ideológica acerca da realidade interpretada, e dependerá também dos recursos que as instituições

realizadoras das políticas públicas possuem, tais como os financeiros, técnicos, políticos e organizacionais. Conforme síntese de Menicucci (2006, p. 1), "a transformação de um fenômeno qualquer em um problema que deve ser objeto de uma política pública é uma construção social a partir da conversão de ideias em projetos políticos".

Farah (2000) expõe que, até o início dos anos de 1980, as políticas públicas, no Brasil, caracterizavam-se pela forte centralização de recursos financeiros e de poder de decisão no âmbito do Governo Federal, sendo que os Estados e Municípios somente ficavam imbuídos de executá-las. Em decorrência dessa centralidade, em troca da liberação de recursos financeiros, as esferas estaduais e municipais ficavam à mercê do Governo Federal, que recebia favores políticos para promover políticas públicas para atender a clientela regional, desenvolvendo, desse modo, uma relação de troca de favores clientelista.

Outras características dessas políticas públicas eram o seu caráter setorial e sua fragmentação institucional. Os programas eram direcionados a áreas específicas, sendo concebidos de forma independente das demais esferas constituintes e das necessidades básicas da população. Essas ações eram realizadas por agências isoladas, o que dificultava ainda mais o atendimento e a solução das problemáticas. Perdia-se a possibilidade de potencializar ações e obter resultados mais duradouros e efetivos, comprometendo as políticas públicas pela inexistência de serviços complementares dos outros setores governamentais.

Também é possível notar-se a exclusão parcial da sociedade civil nos processos de formulação e decisão das políticas públicas. Isso era resultante do modo centralizador de governar, que caracterizou o período ditatorial (1937-1945) e militar (1964-1986) brasileiro. Enquanto as instâncias superiores decidiam os rumos a serem tomados, a população ficava restrita ao posto de ouvinte das propostas. Com isso, percebe-se o quanto era deficiente a ação governamental por meio das características apontadas acima. Isso só mudou nos períodos subsequentes de abertura democrática.

A partir de 1990, entraram na agenda política e social brasileira "questões envolvendo as políticas de educação, saúde, habitação e saneamento básico, previdência social, segurança e justiça, alimentação e nutrição, assistência social e transportes" (FAUSTO; CERVINI, 1996, p. 219), assuntos referentes ao combate à pobreza, à exclusão social – à reforma das políticas sociais, de forma geral. Além disso, também se percebe que este tema está presente no âmbito das discussões teóricas, conforme exposição de Faria (2005), Martins (2002), Rizzini et al. (2006), Costa e Carneiro (2003) e Tenório e Rozenberg (1997). Isso teve, como reflexo, mudanças importantes na formulação e na gestão das políticas sociais. Emergiram nesse contexto questões e desafios advindos dos processos de redemocratização e modificação da sociedade civil e política.

Teve início, na década de 1980, a redemocratização política do país, e a partir da promulgação da Constituição Federal do Brasil, de 1988, os municípios ganharam maior autonomia e responsabilidades. De fato, os recursos destinados aos investimentos locais nas políticas públicas sociais eram, em sua maioria, pequenos quando comparados com o aumento das responsabilidades dos municípios, provocando mudanças

significativas no poder local. Por outro lado, fez com que, na gestão municipal, emergissem algumas iniciativas inovadoras de administração pública na história recente do país (COSTA et al., 1997).

As políticas públicas sociais apresentam características específicas que devem ser observadas desde seu planejamento, desenvolvimento e avaliação. Essas características podem acarretar acertos e fracassos. Em análise crítica dos projetos e programas públicos governamentais da década de 1990, Sulbrandt (1994), citado por Costa et al. (1997), aponta algumas características constitutivas das políticas sociais:

a) A deficiência com que são identificados os problemas sociais dificultava a formulação de propostas para solucioná-los e, consequentemente, combatê-los;

b) A existência de ambiguidades nas metas a serem alcançadas, o que se devia, principalmente, à necessidade de aprovação dessas políticas, e a existência de vários objetivos nas mesmas;

c) A tendência de se redefinirem as metas em decorrência dos processos de aprendizagem social que experimentavam as organizações no desenrolar dos programas;

d) Alguns programas implementados não chegavam ao fim desejado por conta das tecnologias de ação utilizadas, que interferiam nos seus resultados.

Ainda, segundo Costa et al. (1997), as instituições encarregadas de realizar as políticas públicas apresentavam baixa capacidade de gerenciamento, o que ocasionava certa precariedade tanto no que se referia a informações fundamentais para execução dos programas quanto de controle dos diversos setores, instituições e pessoas que atuavam neles.

A junção dos fatores citados tendeu a dificultar fortemente a identificação e correção de problemas, e a gestão dos programas e das políticas públicas sociais. Esse processo fez com que ocorresse, nas políticas e nos programas sociais, turbulências e pluralidade de atores envolvidos. Os principais problemas relacionavam com a baixa capacidade institucional e técnica das equipes elaboradoras dos projetos, que não possuíam todas as informações, ocasionando precariedade dos resultados e das avaliações realizadas. Neste cenário, organizações não governamentais, lideranças políticas e outros segmentos da sociedade civil passaram a ter maior visibilidade nas decisões de Governo (COSTA; CARNEIRO; VEIGA, 1997).

4. O poder público municipal na execução das políticas públicas

As instituições encarregadas de realizar os projetos e ações públicas têm suas tarefas delimitadas dentro de âmbitos específicos de atuação. Como exemplo, pode-se citar as secretarias municipais de saúde e de educação, que têm suas ações voltadas para suas respectivas áreas. Porém, há algumas organizações governamentais especializadas em áreas polivalentes, ou seja, englobam aspectos múltiplos e complementares a algumas outras áreas e organizações, como as secretarias de ações sociais voltadas a crianças, adolescentes, idosos e mulheres.

Nota-se que alguns Governos municipais direcionam ações para atender as diversas demandas que lhes ocorrem, provenientes da população. Deve ser observado que, paralelo ao modo de organização do poder público municipal, representado em seus órgãos administrativos, há um projeto de

atendimento à população que dependerá da quantidade de recursos financeiros que o município é capaz de mobilizar.

Farah (2000) afirma que, a capacidade de atuação dos Governos municipais é proporcional aos valores econômicos que conseguem arrecadar, localmente, e os valores provenientes das dotações orçamentárias federais. Esses valores dependerão dos programas e dos projetos de ação pública propostos, e da forma como são expostos às agências governamentais que destinarão os recursos devidos, seja por meio de emendas parlamentares, seja por meio dos aportes econômicos das secretarias de Governo, para implantação das ações.

Brasil (2004) afirma que, por exemplo, alguns projetos destinados à assistência social não são postos em prática, por falta de suas aprovações governamentais, motivado por deficiência tanto na elaboração dos projetos, quanto da inexequibilidade dos mesmos. Costa et al. (1997) também afirmam que os projetos de cunho social são desfavorecidos, em relação às demais áreas, por conta da dificuldade de se obter resultados precisos dos projetos implementados. Logicamente, por trás deste discurso, há outro, latente, materializado no plano ideológico e político das organizações governamentais e de seus agentes, pois nas áreas em que os resultados são obtidos mais rapidamente, o Governo dá melhor apoio, como os de infraestrutura, enquanto que as frentes que levam muito tempo para frutificar são deixadas de molho, como o caso da reforma política.

Os Governos municipais também realizam ações políticas transversais nas quais estão abrangidos os assuntos de democratização e cidadania, participação popular, combate à pobreza e incorporação dos excluídos (PINHO; SANTANA, 2001). O registro da postura destas políticas transversais, no âmbito municipal, vem com alguma expressividade em algumas regiões brasileiras, e temas como lazer, reforma financeira e atenção à mulher, temas de dimensões transversais, não aparecem com muita frequência.

Pinho e Santana (2001) lembram que, alguns projetos municipais apresentam a ideia de desenvolvimento sustentado, cujas propostas voltam-se ao combate à desigualdade e às injustiças sociais. Afirmam também que, além destas medidas, é preciso haver propostas de geração de emprego, a partir de atividades econômicas autossustentadas. Um exemplo disso é o caso dos programas de auxílio econômico, que proporcionam um alívio imediato da situação de aflição das pessoas favorecidas, mas que deveriam ter benefícios mais construtivos, permitindo que elas pudessem caminhar com as próprias pernas – o que significa escola pública de qualidade e economia saudável e competitiva que ofereça oportunidades.

A importância do poder público municipal provém de sua capacidade de envolver-se em determinadas ações que não são abordadas pelo Governo Federal, e também de suas possibilidades de ação serem diretamente voltadas para aspectos mais específicos de cada região (PINHO; SANTANA, 2001). Dessa forma, observa-se que uma articulação entre a sociedade civil e o Governo municipal pode contestar as bases da hegemonia federal. A esfera municipal possui a oportunidade de gerar um novo reposicionamento da sociedade civil, tendo em vista os problemas sociais de que é capaz de resolver. As prefeituras têm o encargo de realizar ações mais fáceis de serem identificadas, pela

participação direta da população, que opina e indica quais pontos devem ser abordados, e assim o nível da participação popular nas políticas públicas sempre é maior nas esferas municipais do que nas estaduais ou federais, por exemplo.

O município é o nível de Governo que se apresenta mais próximo da população, podendo ser acompanhado cotidianamente em suas ações pela sociedade civil, que passa a ter maiores chances de fiscalizar e cobrar providências das Prefeituras. Essa proximidade também favorece o trabalho conjunto entre poder público municipal e entidades não-governamentais, diminuindo gastos e aumentando as possibilidades de solução para os problemas locais. Em vez de esperar pela decisão e ajuda das outras esferas de decisão governamental, o município passa a assumir uma postura de entidade autônoma, capaz de se articular e de se organizar para resolver as dificuldades por que passa e de promover a melhoria das condições de vida de seus munícipes.

Com a autonomia atribuída ao município, este passa a ter mais liberdade para utilizar recursos financeiros nas ações que implementa, o que lhe favorece organizar e planejar suas políticas públicas de acordo com as especificidades do público a ser atendido. Em lugar de dirigir sua atenção para a solução de problemas de um único segmento, pode voltar-se também para outros.

Há casos de projetos públicos, citados por Rizzini et al. (2006), voltados para crianças e adolescentes em situação de rua, por exemplo, em que o município ajudou-as a deixar as ruas, ao oferecer oportunidade de emprego e renda aos seus pais e responsáveis. Tais projetos possibilitaram o acesso e permanência dessas crianças e adolescentes nas escolas, inserindo-as em programas de saúde, cultura e lazer, e também possibilitou a superação da exclusão social que vivenciavam. Ao atuar mais vezes, de forma semelhante à descrita nesse exemplo, o poder municipal intervirá não somente para solucionar o problema de crianças e adolescentes em situação de rua, mas também o problema do desemprego, ao oferecer oportunidade de emprego e renda, o que configura seu caráter intersetorial de ação.

5. Considerações finais

As medidas neoliberais implantadas no Estado brasileiro, a partir dos anos de 1990, possibilitaram uma ruptura da estrutura de Governo de períodos anteriores, caracterizados principalmente por decisões centralizadas. O movimento de abertura democrática, que se iniciou na década de 1980, teve como um dos resultados a promulgação da atual Constituição Federal do Brasil, em 05 de outubro de 1988. Este instrumento jurídico possibilitou um clareamento das estruturas políticas, e sua principal marca, no âmbito da Sociologia e da Ciência Política, reside na institucionalização da descentralização administrativa, notabilizando Estados e Municípios como personagens pró-ativos nos processos decisórios. A descentralização administrativa justifica-se pela necessidade de um controle mais efetivo das políticas públicas, que pode ser obtido, teoricamente, melhor no âmbito local. Os gastos públicos seriam mais bem aplicados, assegurando maior eficácia às ações voltadas para o atendimento das necessidades da população, “tanto em termos de aplicação de recursos como de obtenção de resultados, traduzidos em melhoria dos indicadores de

qualidade de vida. A realidade, todavia, continua muito distante desse ideal" (BRITO; LAMARÃO, 1995, p. 42).

O Governo municipal pode e deve buscar a participação popular e o estabelecimento de parcerias com demais entidades governamentais e não-governamentais, visto que, se trabalhar sozinho, sem o apoio das outras esferas de Governo e sem a interagir com a população, não conseguirá efetivamente colocar em prática as políticas públicas formuladas. Por outro lado, mesmo que tenha o apoio dos demais níveis de Governo, o poder público municipal precisa estimular o desenvolvimento local para sustentar a si próprio e depender menos das outras esferas públicas.

Referências

BRASIL. **Política Nacional de Assistência Social.** Brasília: MDS-SNAS, 2004.

BRITTO, R. C. de C.; LAMARÃO, M. L. **Criança, violência e cidadania.** Belém: UNAMA, 1995.

CASTRO, E. R. de. **Políticas públicas e desenvolvimento regional.** Belém: UFPA, 2005. (Apostila).

COSTA, B. L. D.; CARNEIRO, C. B. L. Exclusão social e políticas públicas: algumas reflexões a partir das experiências descritas no programa Gestão Pública e Cidadania. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania,** São Paulo, v. 28, p. 02-22, jul. 2003.

COSTA, B. L. D.; CARNEIRO, C. B. L.; VEIGA, L. da. Desafio e inovação em políticas públicas: programas para crianças e adolescentes em situação de risco. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania,** São Paulo, v. 03, p. 02-48, jun., 1997.

FARAH, M. F. S. Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas locais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania,** São Paulo, v. 18, p. 02-31, jun., 2000.

FARIA, C. A. P. de. A política de avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais,** São Paulo, v. 20, n. 59, p. 97-109, out., 2005.

FAUSTO, A.; CERVINI, R. (org.). **O trabalho e a rua:** crianças e adolescentes no Brasil urbano dos anos 80. 2. ed. São Paulo: Cortez, 1996.

FERREIRA, P. R. Política e sociedade: as formas do Estado. In: TOMAZZI, N. D. (coord.). **Iniciação à Sociologia.** 2. ed. São Paulo: Atual, 2000.

HÖFLING, E. de M. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos Cedes,** ano XXII, n. 55, p. 30-41, nov. 2001.

KUENZER, A. Z. Exclusão includente e inclusão excludente. In: LOMBARDI, J. C.; SAVIANI, D.; SANFELICE, J. L. (org.s). **Capitalismo, trabalho e educação.** 2. ed. Campinas-SP: Autores Associados; HISTEDBR, 2004.

MARTINS, R. A. Uma tipologia de crianças e adolescentes em situação de rua baseada na análise de aglomerados (*cluster analysis*). **Psicologia: reflexão e crítica,** São Paulo, ano 2, n. 15, p. 251-260, 2002.

MENICUCCI, T. M. G. **Gestão de políticas públicas:** estratégias para construção de uma agenda. 2006. [Online]. Disponível em: <http://www.redcreacion.org/documentos/congreso9/TMenicucci.html>. Acesso em: 04 jan. 2008.

PINHO, J. A. G.; SANTANA, M. W. O governo municipal no Brasil: construindo uma nova agenda política na década de 90. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania,** São Paulo, v. 20, p. 02-34, abr., 2001.

POULANTZAS, N.**O Estado, o poder, o socialismo.** 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

RIZZINI, I. et al. (coord.). **Acolhendo crianças e adolescentes:** experiências de promoção do direito à convivência familiar e comunitária no Brasil. São Paulo: Cortez; Brasília: UNICEF; CIESP; Rio de Janeiro: PUC-RIO, 2006.

TENÓRIO, F. G.; ROZENBERG, J. E. Gestão pública e cidadania: metodologias participativas em ação. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania,** São Paulo, v. 07, p. 02-35, jun., 1997.

Recebido em 2015-01-26
Publicado em 2015-12-06