

Políticas Públicas: discutindo modelos e alguns problemas de implementação¹

Sergio de Azevedo (UENF)*

As políticas públicas podem ter diversos objetivos e diferentes características e formatos institucionais. O objetivo deste artigo é discutir exatamente essas diferenças, tendo como enfoque as políticas locais. Vamos tratar dos tipos de políticas públicas (redistributiva, distributiva e regulatória) e alguns problemas relativos à implementação das políticas públicas.

I - Tipos de políticas públicas: redistributiva, distributiva e regulatória Para abordar os diferentes tipos de políticas públicas, temos inicialmente de definir o que entendemos por política pública. Vamos, para isso, partir de um conceito mais geral, segundo o qual política pública é tudo o que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões.

Política pública é tudo o que um governo faz e deixa de fazer, com todos os impactos de suas ações e de suas omissões.

Com base nesse conceito, podemos dizer que as políticas públicas têm duas características gerais. Primeiro, a busca do consenso em torno do que se pretende fazer e deixar de fazer. Assim, quanto maior for o consenso, melhores as condições de aprovação e implementação das políticas propostas. Segundo, a definição de normas e o processamento de conflitos. Ou seja, as políticas públicas podem definir normas tanto para a ação como para a resolução dos eventuais conflitos entre os diversos indivíduos e agentes sociais.

Para discutir os diferentes tipos e modelos de políticas públicas, são quatro as perguntas básicas: qual o objetivo? Quem financia? Quem vai implementar? Quais serão os beneficiados?

Para discutir os diferentes tipos e modelos de políticas públicas, são quatro as perguntas básicas: qual o objetivo? Quem financia? Quem vai implementar? Quais serão os beneficiados?

De acordo com as respostas possíveis, as políticas públicas podem ser divididas em três tipos: (i) políticas públicas redistributivas; (ii) políticas públicas distributivas; (iii) políticas públicas regulatórias. Vejamos cada uma delas, segundo suas principais características:

1. Políticas Públicas Redistributivas

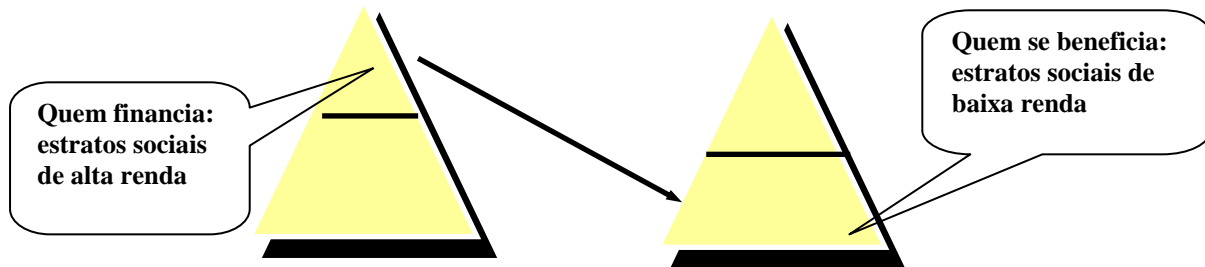
O objetivo das políticas públicas redistributivas é redistribuir renda na forma de recursos e/ou de financiamento de equipamentos e serviços públicos.

¹ Adaptado de: SANTOS JUNIOR, Orlando Alves [et al.]. (organizadores). Políticas Públicas e Gestão Local: programa interdisciplinar de capacitação de conselheiros municipais. Rio de Janeiro: FASE, 2003. Disponível em www.fase.org.br/v2/admin/anexos/.../10_Sergio%20Azevedo_06.doc

*Cientista Político, Doutor em Sociologia e Professor da Universidade Estadual do Norte Fluminense.

No que se refere ao financiamento, são os estratos sociais de alta renda os responsáveis por essa modalidade de política, sendo os estratos de baixa renda os beneficiários, conforme pode ser observado no Esquema 1:

Esquema 1: o financiamento das políticas públicas redistributivas clássicas



Como exemplos de políticas redistributivas clássicas, podemos citar a isenção ou a diminuição do IPTU (Imposto Predial e Territorial Urbano) para camadas sociais mais pobres da cidade, e o aumento desse imposto para os setores de maior nível de renda que vivem em mansões ou apartamentos de luxo. Com os recursos da cobrança do IPTU, o município passa a financiar as políticas urbanas e sociais com o imposto pago pelos estratos de média e alta renda, promovendo uma redistribuição de renda por meio da maior tributação dos mais ricos e da redução dos encargos dos mais pobres, sem diminuir a arrecadação geral. Esse tipo de política é popularmente chamada de “Política Robin Hood” (lembrando a lenda do herói que rouba dos ricos para dar aos pobres).

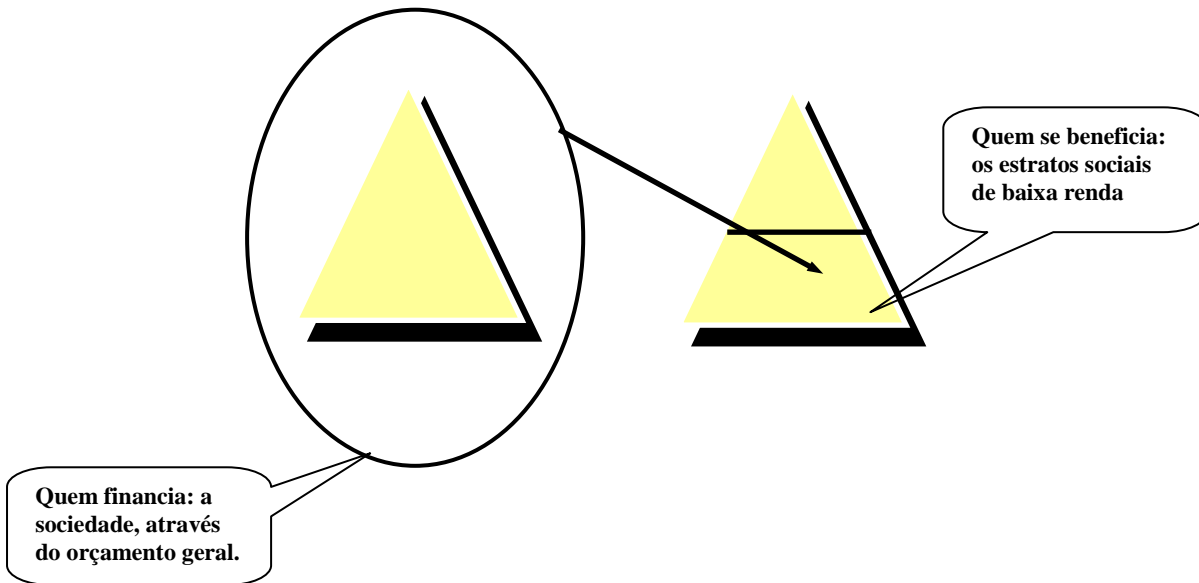
Garantidas por programas governamentais e/ou por projetos de lei, as políticas redistributivas são percebidas pelos beneficiários como direitos sociais e atingem, segundo critérios definidos, grandes grupos sociais.

Uma dificuldade na implantação de políticas redistributivas provém do fato de os setores sociais penalizados pelo financiamento de tais políticas tenderem a se organizar com mais força do que a numerosa parcela social que vai ser beneficiada. Uma alternativa para evitar possíveis oposições é a implantação de políticas redistributivas mais brandas, em que a redistribuição de renda para os estratos mais pobres não aparece na forma de recursos monetários ou financeiros, mas como serviços e equipamentos fornecidos pelo poder público.

Nesses casos, o financiamento pode ser garantido através dos recursos orçamentários, compostos majoritariamente pela contribuição dos estratos de média e alta renda. Um exemplo desse tipo de política é a realocação de recursos orçamentários para os setores mais pobres da população por meio de programas sociais, tais como programas habitacionais, de regularização fundiária, de educação infantil, programa do médico de família, de “renda mínima”, entre outros. Nos programas de renda mínima, a redistribuição de renda é realizada através do acesso direto a recursos monetários (a renda mínima), vinculado, ou não, a programas educacionais (programa bolsa-escola).

Esse tipo de política redistributiva mais branda (mediante a realocação de verbas orçamentárias) tem a vantagem de apresentar menor resistência dos estratos de média e alta renda da sociedade, uma vez que os recursos desses programas são provenientes do orçamento público já existente (Esquema 2).

Esquema 2: o financiamento das políticas públicas redistributivas brandas

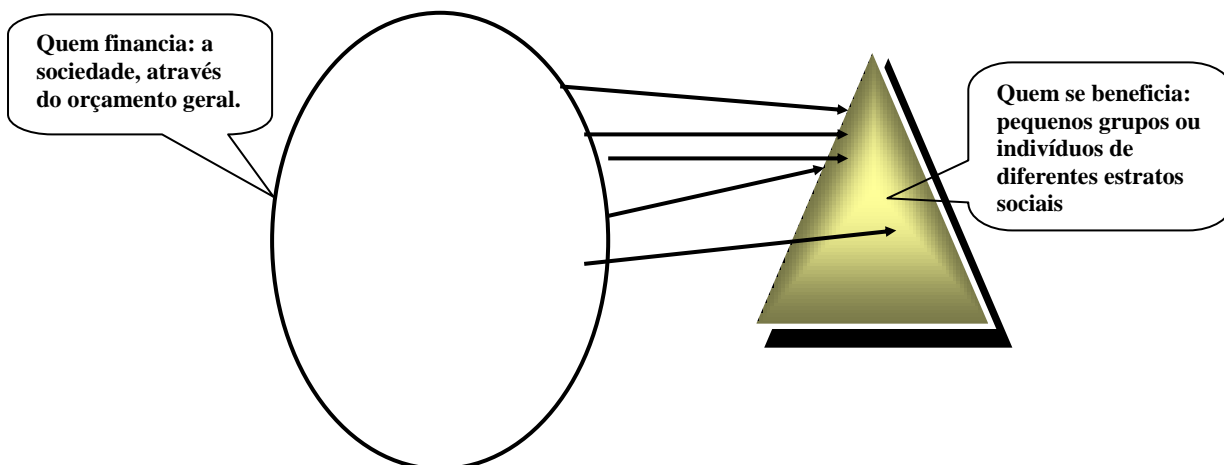


2. Políticas Distributivas

As políticas públicas distributivas têm objetivos pontuais ou setoriais ligados à oferta de equipamentos e serviços públicos.

Quanto ao financiamento, é a sociedade como um todo, através do orçamento público, quem financia sua implementação, enquanto os beneficiários são pequenos grupos ou indivíduos de diferentes estratos sociais, conforme pode ser observado no Esquema 3:

Esquema 3: o financiamento das políticas públicas distributivas



As políticas públicas distributivas atendem a demandas pontuais de grupos sociais específicos. Como exemplo, podemos citar tanto a **pavimentação e a iluminação de ruas** quanto a oferta de **equipamentos para**

deficientes físicos (como cadeiras de rodas). Nesse sentido, esse tipo de política **não é universal**, pois não é garantido por lei. Por outro lado, as políticas distributivas são de fácil implantação, porque **raramente há opositores** ao atendimento dessas demandas fragmentadas, pontuais e muitas vezes individuais.

As políticas distributivas são o tipo de **política majoritário** no Brasil. **Em muitos casos, ele acaba tendo conotação clientelista**. Grande parte das políticas desenvolvidas pelo Poder Legislativo tem caráter distributivo. Em geral, por duas razões principais: a primeira é que a população pobre apresenta demandas pontuais e individuais em razão das carências sociais existentes. A segunda é que a implantação dessas políticas reproduz o poder dos parlamentares, que as “trocam” por votos nas eleições. Mas é preciso ter atenção: nem toda política distributiva é clientelista. Por exemplo, **políticas de emergência** e solidariedade às vítimas de enchentes e terremotos **são distributivas, mas não são clientelistas**. Em geral, porém, em um contexto de grandes desigualdades sociais, esse tipo de política pode ser usado como moeda de troca nas eleições. No entanto, é preciso sublinhar que as políticas distributivas podem ser implantadas sem clientelismo. A forma de processar as demandas específicas pode ser regulada e controlada socialmente. Exemplos são a LOAS - Lei Orgânica de Assistência Social e a implantação dos Conselhos Municipais de Assistência Social, que permitem o atendimento dessas demandas com base em critérios mais justos.

3. Políticas Regulatórias

As políticas públicas regulatórias visam regular determinado setor, ou seja, **criar normas para o funcionamento dos serviços** e a implementação de equipamentos urbanos. Assim, a política regulatória se refere à legislação e é um instrumento que permite regular (normatizar) a aplicação de políticas redistributivas e distributivas, como por exemplo **a Lei de Uso do Solo e o Plano Diretor**. As políticas redistributivas têm efeitos de longo prazo e, em geral, não trazem benefícios imediatos, já que precisam ser implementadas. Por isso, até mesmo entre o grupo dos potencialmente beneficiados, há que enfrentar entraves adicionais para uma mobilização em sua defesa.

As políticas regulatórias – embora definidas globalmente para um setor – se caracterizam por atingirem as pessoas enquanto indivíduos ou pequenos grupos, e não como membros de uma classe ou de um grande grupo social. Em outras palavras, as políticas regulatórias cortam transversalmente a sociedade, afetando de maneira diferenciada pessoas pertencentes a um mesmo segmento social, o que dificulta a formação de alianças duradouras e bem definidas para defenderem essas políticas.

Embora distribuam benefícios difusos para a maioria da população-alvo, as políticas regulatórias acabam por redundar em perdas e limitações para indivíduos ou pequenos grupos. Isso incentiva a reação pontual dos que se sentem prejudicados. Quando esses pequenos grupos possuem grande “poder de fogo” – quase sempre representado pela disponibilidade de recursos econômicos e/ou pela capacidade de articulação política –, podem ameaçar a viabilidade da política em questão. Em geral, os cidadãos só percebem a existência das políticas regulatórias quando se sentem prejudicados. A dificuldade de conhecimento e entendimento das políticas regulatórias não está apenas ligada à sua linguagem (na forma de lei), mas também ao fato de os cidadãos não conseguirem articular essas políticas com o seu cotidiano concreto.

Tendo em vista as características de cada modelo, assinalamos a importância de combinar a implementação de políticas regulatórias, redistributivas e distributivas, para enfrentar o quadro de desigualdades que marca as cidades brasileiras.

É importante combinar a implementação de políticas regulatórias, redistributivas e distributivas, para enfrentar o quadro de desigualdades que marca as cidades brasileiras.

II - Alguns problemas relativos à implementação das políticas públicas

Nesta seção, vamos assinalar alguns problemas relativos à implementação das políticas públicas que devem ser considerados no planejamento e no monitoramento das mesmas.

- **Interfaces entre as políticas setoriais**

A interface diz respeito à inter-relação entre as diversas políticas. Entre as dificuldades de tratar as interfaces, destacam-se a crescente especialização do poder público e a tendência de maximização do desempenho de cada um dos órgãos do poder público. Assim, cada responsável (secretário ou dirigente municipal) procura ter um bom desempenho a despeito dos demais, sobretudo quando não são do mesmo partido político. É importante criar mecanismos (institucionais, políticos e de controle, entre outros), de modo a aumentar a cooperação e a coordenação entre as várias políticas setoriais. Muitas vezes a melhora de um setor (por exemplo, a saúde da população de uma vila) pode depender mais de investimento em outra política setorial com grande interface (por exemplo, saneamento básico) do que simplesmente do aumento dos gastos tradicionais (por exemplo, distribuição de mais remédios contra vermes).

- **Efeitos não esperados**

São tantas as variáveis que podem interferir na implementação de uma determinada política pública, que é impossível prever todos os seus impactos. No entanto, eles sempre existem e podem ser de dois tipos: positivos e/ou perversos. Não há formas de evitar totalmente os efeitos perversos, mas podem-se diminuir os riscos, tentando prever o comportamento provável dos atores que vão ser influenciados pelas políticas propostas e realizando previamente os ajustes necessários. Além disso, políticas muito padronizadas apresentam maior risco de gerar efeitos perversos, porque dificilmente prevêm as situações diferenciadas existentes nas cidades (lembre-se que há fortes diferenças tanto entre municípios como também dentro de uma mesma cidade).

- **Não-política**

Não realizar determinada ação não representa uma neutralidade, como pode parecer, mas um posicionamento. Assim, a não-atuação também pode provocar impactos negativos sobre a realidade, e isso deve ser levado em consideração no planejamento (o que não vai ser feito e quais as conseqüências previstas) e no monitoramento (o que não foi feito e quais foram as conseqüências). O exemplo clássico é o

município com muitas fontes poluentes que não possui nenhuma política, nem órgão público que responda pelo controle do meio ambiente.

- **Redundância**

A redundância clássica e negativa ocorre quando dois ou mais órgãos públicos atuam no mesmo programa, havendo sobreposição de ações, aumento dos gastos com funcionários e equipamentos, sem acarretar maior benefício para o cidadão comum. Entretanto deve ser lembrado que há determinados setores e ações públicas que exigem maior confiabilidade e que, nesses casos, é positivo ocorrer algum grau de redundância. Por exemplo, o fato de haver uma escola de primeiro grau estadual em um bairro popular altamente povoado não deve eximir o governo municipal de atuar nessa área. Outro exemplo clássico é a busca de fontes múltiplas de financiamento para setores considerados de primeira necessidade, como saúde, construção de casas populares, programas de assistência social, entre outros. Nesses casos, mesmo se uma fonte falha (por exemplo, a verba do governo federal), o programa não pára completamente, pois continua a contar com os recursos provenientes de outras fontes (por exemplo, agências internacionais, governo estadual e governo municipal).

- **Opções trágicas**

Diante da escassez de recursos, qualquer governo se depara com a necessidade de fazer opções, escolher prioridades. Muitas vezes elas se revelam verdadeiras opções trágicas, como, por exemplo, a escolha de investir em uma (ou algumas) favela(s), em uma (ou algumas) área(s) pobre(s), quando as carências e necessidades são muitas. No entanto, é possível optar de forma mais participativa ou centralizada, aumentando ou diminuindo a legitimidade dessas decisões.

- **Tragédia dos Comuns**

A maximização dos interesses individuais pode gerar situações de perda para todos (tragédias coletivas). Um exemplo: se a maioria dos moradores da cidade de São Paulo decidir comprar um segundo carro como forma de não serem penalizados pelo rodízio de placas, o trânsito tenderá a médio e longo prazo a se tornar pior para todos. Assim, a implementação de determinadas políticas deve ser acompanhada tanto de campanhas públicas de persuasão como de penalidades progressivas aos infratores, para garantir a adesão dos cidadãos aos objetivos planejados.

Atenção: em face de um determinado problema não existe apenas uma solução em termos de políticas públicas. Há uma gama variada de alternativas muito boas, muito ruins e razoáveis. É preciso avaliar com profundidade os efeitos de cada uma das escolhas.

Atenção: em face de um determinado problema não existe apenas uma solução em termos de políticas públicas. Há uma gama variada de alternativas muito boas, muito ruins e razoáveis. É preciso avaliar com profundidade os efeitos de cada uma das escolhas.
