

Políticas Públicas: Alguns Aspectos

É crescente o interesse acerca das políticas públicas. Este assunto a cada dia que passa está mais frequente nas discussões no que se refere a política. São variados os motivos que estimulam a curiosidade pelo tema e sua análise, entre eles, de acordo com Schmidt (2011, p. 2307):

É o fato de que a crescente escala de intervenção do Estado e a complexidade dos governos nos dias atuais colocam problemas mais complexos aos responsáveis pelas decisões, seja no setor público, seja na sociedade civil e na iniciativa privada. Amplos segmentos da sociedade percebem que os assuntos públicos não são simples, que as soluções para as graves dificuldades são multifacetadas e que não se resolvem apenas pela boa vontade dos governantes ou através de formas simplistas baseadas em alguma solução rápida. Outra, de ordem mais acadêmica, é que a política tem sido analisada do ponto de vista dos resultados do que das estruturas e instituições.

No período antecedente ao surgimento do Estado, a sociedade buscava a resolução dos conflitos decorrentes da convivência social conforme os costumes de cada episteme, sendo solucionados principalmente por meio da autotutela e da autocomposição. Na autotutela ocorre a manifestação de força, onde o indivíduo mais forte prevalece sobre o mais fraco, era utilizada nas primeiras civilizações. Aqui a justiça era feita com as próprias mãos e a vontade de terceiros não influenciava.

Já a autocomposição, contém três aspectos (desistência, submissão e transação) e é um método no qual um dos envolvidos, ou ambos, renuncia seu interesse inteiramente ou apenas uma parte dele, nela pode existir a cooperação de um terceiro, sendo ele árbitro ou mediador.

A responsabilidade para a resolução dos conflitos passou para o Estado a partir de sua institucionalização, acumulando sobre o mesmo a obrigação de buscar meios para proporcionar

aos indivíduos a satisfação de seus direitos, de modo a propiciar um convívio harmonioso entre eles.

Entretanto, no cenário atual, o Estado está sobrecarregado não suportando a busca crescente da sociedade visando resolver seus conflitos. Isto ocorre devido a burocratização excedente dos serviços, da morosidade, da baixa qualidade da prestação jurisdicional e altos custos, frente às atuais demandas produzidas por uma sociedade tecnologicamente avançada. A baixa efetividade do Poder Judiciário Nacional se dá, entre outras formas, devido ao fato de uma grande demanda, ocasionando sua sobrecarga.

As políticas públicas surgem em decorrência da necessidade de meios alternativos para solucionar os conflitos, de modo a desafogar o Judiciário, suprimindo a carência do nosso sistema estatal e, atualmente, ocorre principalmente através da mediação, da conciliação e da arbitragem.

Infelizmente, a sociedade atual traz consigo princípios de um histórico cultural no qual os litígios devem ser solucionados por intermédio do sistema jurisdicional. Mesmo isso sendo predominante, observa-se uma percepção da população sobre a melhor maneira de solucionar seus conflitos, e embora uma grande parcela das lides seja resolvida extrajudicialmente, ainda não é suficiente para o descongestionamento do Judiciário.

É inquestionável a desarmonia decorrente dos conflitos atuais e a atividade jurisdicional do Estado. Além dos litígios entre as pessoas e os conflitos decorrentes, a crise da jurisdição se dá pelo amparo jurisdicional sobre os mesmos, pois todo indivíduo tem direito de acesso à justiça, sendo este parcela da personalidade jurídica.

A procura pela assistência jurídica decorre, especialmente, de direitos garantidos pela Magna Carta atual. Dessa forma, a justiça não pode rejeitar a tutela ao cidadão, pois de acordo com o princípio da igualdade, todos são iguais perante a lei e em direitos iguais de acesso à justiça, possuindo a garantia do devido processo legal. A busca pela proteção jurisdicional advém, sobretudo, da afirmação de direitos assegurados pela própria Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Watanabe *apud* Casanova (2014), dispõe:

O mecanismo predominantemente utilizado pelo judiciário é da solução adjudicada dos conflitos, que se dá por meio de sentença do juiz. E a predominância desse critério vem gerando a

chamada “cultura da sentença”, que traz como consequência o aumento cada vez maior da quantidade de recursos, o que explica o congestionamento não somente das instâncias ordinárias, como também dos Tribunais Superiores e até mesmo do Supremo Tribunal Federal. Mais do que isso, vem aumentando a quantidade de execuções judiciais, que sabidamente é morosa e ineficaz.

Com o deslocamento das lides da sociedade para o Poder Judiciário, percebe-se um demasiado aumento das demandas, intensificando sua atividade proativa, sendo utilizados simultaneamente pelos dirigentes administrativos métodos análogos aos jurídicos. A manifestação de direitos difusos e coletivos, associados a recentes formas de gerir os conflitos, proporcionaram uma acentuada proliferação do entendimento jurídico no âmbito político e social.

Por meio do apresentado anteriormente sobre a crise do sistema judiciário, é notória a necessidade de determinar uma política pública para tratamento adequado aos conflitos existentes na sociedade.

Costa e Leal (2014, p.177) afirmam:

Conceituar política pública é analisar o sistema jurídico, uma vez que é o direito sua maneira de instrumentalização. Deste modo, se caracteriza como uma comunicação, ou seja, é a coordenação dos meios que se encontram a disposição do Estado, para que esse harmonize as atividades estatais e ou privados com o principal objetivo de estabelecer uma sociedade mais justa.

Política pública é a união de várias ações governamentais em prol do benefício da população, com a finalidade de solucionar uma adversidade que traz para si a atenção do governo. Geralmente, a maior dificuldade do âmbito público é o suporte conceitual o qual se institui a política pública. O Brasil conserva uma natureza autoritária de extrema força em suas políticas públicas.

Cavalcanti *apud* Costa e Leal (2014):

Entende-se por políticas públicas o conjunto de ações coletivas que garantem direitos sociais, por meio das quais são distribuídos ou redistribuídos bens e recursos públicos, em resposta as diversas demandas da sociedade. As políticas públicas são fundamentadas pelo direito coletivo,

são de competência do Estado e envolvem relações de reciprocidade e antagonismo entre o Estado e a sociedade civil.

As políticas públicas têm por objetivo responder as necessidades da população, especialmente a parcela marginalizada, chamada de vulnerável. Destinam-se a melhorar e concretizar os direitos de cidadania. Assim, essas políticas são estabelecidas com a finalidade de suprir os interesses da sociedade. O Estado cumpre seu dever ao regulá-las, ao mesmo tempo atendendo as necessidades da população. É indispensável a utilização de táticas para efetivar os objetivos e supram as necessidades da população.

É de notória relevância a análise de políticas públicas. Da perspectiva do cidadão, é importante que se compreenda as políticas públicas que os atingem, por quem e porque foram estabelecidas, como será executada etc. Já do ângulo prático (dos grupos interessados, da sociedade como um todo e dos governantes), entender melhor o assunto proporciona um exercício mais eficiente, com impacto superior no que diz respeito às decisões políticas.

Quando o Sistema Judiciário executa políticas públicas abordando adequadamente os litígios da sociedade, minimizando a demanda e sua sobrecarga, preocupa-se com a eficácia e a celeridade de sua jurisdição, concretizando o princípio do artigo 5º, XXXV da Carta Magna atual: acesso à justiça. Esse princípio não se resume simplesmente à garantia de acesso às instituições do Poder Judiciário, mas também à obtenção de uma ordem jurídica adequada.

Do âmbito acadêmico, a preocupação no que se refere aos impactos causados pelo exercício do governo desencadeou a necessidade de melhor entender, sob o ponto de vista teórico, os motivos intervenientes e as características das políticas. A concentração de estudos se encontra na análise dos resultados das pesquisas das políticas e é conceituada de análise de políticas, sendo estabelecida como uma união de saberes, possibilitado por meio de várias matérias humanistas, aplicados com a finalidade de pesquisar ou decidir conflitos materiais sobre políticas públicas. Desenvolveu-se no Brasil a partir de 1980. Seu interesse relaciona-se a transformações ocorridas na sociedade brasileira.

Assim, as políticas públicas são estabelecidas com a finalidade de suprir os interesses da sociedade. O Estado cumpre seu dever ao regulá-las, ao mesmo tempo em que atende as necessidades da população. É indispensável a utilização de táticas que efetivem os objetivos e supram as necessidades da população.

Quando o Sistema Judiciário executa políticas públicas abordando adequadamente os litígios da sociedade, minimizando a demanda e sua sobrecarga, preocupa-se com a eficácia e a celeridade de sua jurisdição, concretizando o princípio do artigo 5º, XXXV da Carta Magna atual: acesso à justiça. Esse princípio não se resume simplesmente à garantia de acesso às instituições do Poder Judiciante, mas também à obtenção a uma ordem jurídica adequada.

Ao utilizar essa política pública, o Poder Judiciário adota-se um filtro de processos, proporcionando aos assistidos uma resolução mais apropriada dos litígios, assegurando àqueles uma proteção jurisdicional justa, reduzindo o número de litígios a serem apreciados e, conseqüentemente, diminuirá o número de sentenças, de recursos e de execuções judiciais.

As políticas alternativas de solução de conflitos possuem a finalidade de conceder uma qualidade superior à resolução de lides jurisdicionais, deixando em segunda opção a intervenção estatal impositiva. Dessa forma, promove-se a solução dos conflitos através da negociação das partes.

A atuação do Judiciário não é substituída pelos meios alternativos de resolução de conflitos, pois o Poder Judiciário realiza seu papel colaborando com a preservação de um Estado Democrático de Direito. Sua utilização favorece a uma sociedade fraterna, pacífica e pluralista.

Assim, meios alternativos de resolução de conflitos como política pública de acesso à justiça que asseguram a eficácia em seu acesso obedecem a Constituição Federal de 1988.

Pode-se conceituar políticas públicas como o instrumento, através do qual, o Estado concretiza direitos e garantias fundamentais.

Segundo Rodrigues (2013, p.14):

Políticas públicas são resultantes da atividade política, requerem várias ações estratégicas destinadas a implementar os objetivos desejados e, por isso, envolvem mais de uma decisão política. Uma de suas características principais é que políticas públicas constituem-se de decisões e ações que estão revestidas da autoridade soberana do Poder Público.

As políticas públicas são delineadas por personagens políticos que, na execução de sua atividade, movimentam os recursos fundamentais para sua realização. Esses personagens políticos classificam-se em coletivos ou individuais e privados ou públicos.

Os privados, ao pressionarem o governo para adotar determinada atitude detêm a capacidade de instigar a formulação de políticas públicas. Alguns exemplos de personagens políticos privados: trabalhadores, servidores públicos, empresários, centrais sindicais, mídia etc. Já os públicos possuem realmente o condão de definir as políticas. São eles: membros do executivo, juízes, gestores públicos, parlamentares, entre outros.

Para essas políticas trazerem o resultado esperado, transformando a sociedade é necessário que os personagens políticos sejam capazes de estudar e identificar a realidade econômica, social e política na qual estão inseridos, como também interagir e intermediar democraticamente com aqueles que estão incluídos no processo.

Dessa forma, é possível afirmar que o sistema judiciário está em crise, necessitando da formulação de políticas públicas para desafoga-lo, de forma que todos os envolvidos fiquem satisfeitos e a demanda judicial diminua. Porém, para que isso ocorra é necessário um planejamento que se dá através do ciclo político, composto por cinco fases. São elas: percepção e definição de problemas, inserção na agenda política, formulação, implementação e avaliação.

Fases de Implementação

A análise das políticas públicas deve ser feita levando-se em consideração o contexto geral da sociedade e da política. Esta se origina da palavra grega *pólis*, reportando-se ao que é relativo à cidade. A política está em constante movimento, sendo essenciais que em seu estudo sejam reconhecidas as etapas principais dos processos político-administrativos. Essas etapas são chamadas de ciclo político e é composto por cinco fases.

A primeira fase é onde ocorre a percepção e a definição dos problemas. Nesta fase, ocorre a transformação de adversidade em problema político. A quantidade de problemas existentes na sociedade é incalculável, porém, nem todos atraem para si a preocupação da população e da administração e são introduzidos na agenda política.

De acordo com Schmidt (2011, p.2316):

As dificuldades das mulheres e dos idosos, por exemplo, são seculares no Brasil, mas só nas últimas décadas passaram a ser objeto de políticas específicas. A maior parte dos negros sempre esteve alijada da universidade, mas apenas nos últimos anos foi desencadeada uma ação governamental pertinente.

Mesmo que uma adversidade significativa não entre na agenda política, não quer dizer, obrigatoriamente, que não é objeto de interesse do governo. É provável que existam outros motivos, como por exemplo, outras prioridades já pré-constituídas requeiram toda a atenção política disponível. A administração de um país não ocorre somente baseada no querer.

Na sociedade moderna, a mídia possui potencial suficiente para atrair a atenção das adversidades da sociedade, interferindo sobre sua inserção na agenda política. É fundamental que a avaliação de políticas públicas considere que a mídia é seletiva ao tratar os dilemas. Por outro lado, existem questões consideradas relevantes pela administração pública, mas que os meios de comunicação podem impedir sua inserção na agenda política através de debates.

A segunda fase é a inserção na agenda política, esta etapa é caracterizada pela relação de óbice e motivo que chamam a atenção do governo e da população. Trata-se de uma relação de assuntos discutidos pelos governantes que possui repercussão na sociedade. Compreende uma discussão política relevante, e não se trata de um registro formal ou escrito. Aqueles que controlam a agenda possuem bastante poder político, uma vez que as instituições governamentais trabalham de modo organizado e operam apenas a respeito de conteúdos nela incluídos.

É possível identificar três tipos de agenda política: agenda governamental ou institucional, agenda sistêmica e agenda de decisão. A primeira agenda é composta pelos assuntos que são dignos de atenção do governo. Já a agenda sistêmica consiste em problemas que impressionam a população, porém não atraem a atenção governamental. E por último, a agenda de decisão é formada pelas adversidades em momento de decisão.

Segundo Schmidt (2014, p. 2317): “A agenda governamental é um processo constante de disputa política, que envolve governo, congresso, partidos políticos e atores sociais”. Na maior parte do processo, a agenda governamental não muda e os assuntos são os mesmos. Porém, em cada etapa existe uma questão que se torna o centro das atenções e de acordo com o período histórico surgem novos temas. Um exemplo disso é a discussão que teve início na década de 1990 sobre a biotecnologia e por consequência, no ano de 2007 o governo federal determinou os critérios para a política de promoção da biotecnologia.

A fase três é a de formulação, nela é estabelecida a forma que a adversidade política em questão será resolvida e a designação dos métodos que serão escolhidos, que tramita no

âmbito do Legislativo e Executivo. Nesse estágio verifica-se divergência, ajustes e acordo entre aqueles que possuem o poder de decisão e os grupos sociais envolvidos.

A criação de uma política não é apenas técnica, mas também política, isto é, guiada por interesses, preferências e valores. A determinação de regras, objetivos, metas e a imputação de responsabilidades compõem a criação de políticas. Estas se concretizam por meio de planos ou programas, originando projetos, que se dividem em ações.

A implementação é a quarta fase, aqui a etapa de formulação se concretiza, por meio de atividades que efetivam as instruções, planejamentos e projetos, sendo responsabilidade da administração. Não se caracteriza somente por executar o programado, também são postuladas novas determinações e alguns aspectos iniciais podem ser redefinidos.

Schmidt (2011, p. 2318) afirma que:

Um dos fatores de êxito ou fracasso das políticas públicas é a articulação entre o momento da formulação e o da implementação. O entendimento compartilhado dos objetivos e das metas das políticas depende em boa parte do entrosamento e de conhecimentos comuns entre formuladores e implementadores, nem como da participação dos implementadores no momento da formulação.

E, por fim, a etapa de avaliação, que reside na análise das conquistas e dos erros da quarta etapa, ou seja, da implementação.

De acordo com Schmidt (2011, p.2018),

Ela proporciona a retroalimentação (feedback) e pode determinar a continuidade ou a mudança da política, podendo ser realizada pelas próprias agências e por encarregados da implementação ou por instâncias independentes (órgãos externos, universidades, centros, consultores).

As avaliações criteriosas a respeito das políticas públicas são pouco utilizadas no Brasil. As avaliações realizadas internamente, costumeiramente possuem pouca credibilidade social, por dúvida de comprometimento político juntamente aos governantes. Já nas externas, os governantes costumam contratá-las na esperança de obter apoio a respeito de suas realizações, como uma declaração de capacidade, com o objetivo de ser relatado à população.

Carlos Matus *apud* Schmidt (2011, p.2320),

O planejamento e a avaliação constante são indispensáveis, não apenas para o êxito das políticas públicas, mas do próprio exercício do poder. Um governante que não tem mecanismos apropriados de acompanhamento das ações do seu governo, capazes de detectar até que ponto sua energia política está sendo canalizada para a resolução de problemas importantes da sociedade, está fadado ao fracasso. Na eleição seguinte, os eleitores entusiasmados de ontem levarão apoio a outro candidato, que aponte perspectiva de mudança.

As características avaliadas nas políticas públicas são, normalmente, a eficácia (resultados alcançados) e a eficiência (conexão entre despesas e resultados). A avaliação é um mecanismo da democracia, que permite aos eleitores o exercício do princípio do controle sobre a atividade daqueles que governam.

Políticas públicas é um gênero, o qual possui espécies, sendo essas: políticas distributivas, políticas redistributivas, políticas regulatórias e políticas constitutivas ou estruturadoras.

Espécies de Políticas Públicas

Uma das classificações mais usadas de políticas públicas é que diferencia políticas macroeconômicas ou econômicas de políticas sociais. Estas estão relacionadas à assistência social, educação, saúde, seguridade e habitação, ou seja, ao ramo chamado de social. Já as macroeconômicas dizem respeito a política monetária e fiscal, envolvendo assuntos referentes a taxa de juros, controle da inflação, comércio internacional, dentre outros.

A doutrina especializada conceitua tipologias fundamentadas em parâmetros diferentes. A classificação de Theodor Lowi, de acordo com Schmidt (p. 2313, 2011), é a mais famosa, especificando quatro tipos de políticas públicas: distributivas, redistributivas, regulatórias e construtivas ou estruturadoras.

As políticas distributivas compreendem a divisão de recursos sociais a locais ou segmentos específicos da sociedade. Sua natureza não é universal, porém não provoca a divergência, característica das políticas redistributivas, pois embora não recebam nenhuma vantagem, não são prejudicadas. Alguns exemplos: políticas de pavimentação e iluminação de ruas, de auxílio a deficientes físicos etc. O controle social por meio da atuação da sociedade é de grande importância.

As políticas redistributivas traduzem-se na redistribuição de renda, transferindo capital da classe social que possui mais renda para a que possui menos, são chamadas também de políticas Robin Hood, políticas sociais universais e seguridade social. Essas políticas, quando mais nítidas, geralmente produzem resistência por parte daqueles que possuem mais renda, pois se sentem prejudicados com o destino dos recursos que hipoteticamente pertence a todos. Exemplo: IPTU progressivo.

As políticas regulatórias regulam e organizam, através de decretos, ordens, portarias e proibições. Estabelecem regras para o andamento de serviços e instalações de equipamentos do governo. Dentre suas funções está a de organizar despesas e melhorias de modo harmonioso entre classes e setores da sociedade, como também satisfazer interesses privados. Em regra, possuem resultados em longo prazo, por essa razão não é fácil de conquistar a participação e a organização da sociedade no processo de elaboração e implementação.

E por último, as políticas constitutivas e estruturadoras que de acordo com Schmidt (2011, p. 2314) “Definem procedimentos gerais da política; determinam as regras do jogo, as estruturas e os processos da política.” Esse tipo de política atinge o modo pelo qual ocorre a negociação das outras políticas, relacionam-se com a perspectiva da *polity*, à formação e alteração das instituições políticas. De forma geral, elas não possibilitam a envoltura da população, exceto circunstâncias extraordinárias, como por exemplo, se ocorrer uma reforma política, como verificado no processo de redemocratização brasileira, onde houve significativa participação popular na forma da nova ordem social. A definição do sistema eleitoral é um exemplo de políticas constitutivas.

Diante do exposto, pode-se afirmar que o termo políticas públicas faz referência a questões da esfera pública e suas dificuldades. São divididas em políticas de redistribuição, de estruturação, regulamentação e de distribuição e obedecem cinco fases, sendo elas: percepção e definição dos problemas, inserção na agenda política, formulação, implementação e avaliação.

O acesso à justiça é direito de todos, garantido pela Magna Carta de 1988, porém, nos últimos anos, ocorre uma acentuação da crise do Poder Judiciário, sendo cada vez mais complicado a resolução de problemas judiciais de forma célere e justa, necessitando de políticas públicas como meios alternativos para que isto seja atenuado. Porém, para um melhor entendimento sobre o assunto, é necessário compreender o Poder Judiciário e os motivos de sua crise.