

# Políticas públicas como instrumento de inclusão social

Jacqueline Maria Cavalcante da Silva<sup>1</sup>

## Resumo

A inclusão social a partir das políticas públicas é o foco deste artigo. Seu objetivo principal foi investigar os fatores que contribuem para a efetividade, eficácia e eficiência na execução das políticas públicas, de modo a possibilitar uma efetiva inclusão social. O enfoque metodológico desta pesquisa quanto à natureza é qualitativo, quanto ao tipo, bibliográfico, quanto ao fim, explicativo e com relação à utilização dos resultados, pura. Conclui-se que para o funcionamento das políticas públicas como instrumento de inclusão social é necessária a real implementação dos mecanismos que aumentem a sua efetividade, eficácia e eficiência, tais como: a formação de capital social; uma efetiva avaliação das políticas públicas, com consequente utilização dos resultados; implementação de controle sobre os grupos de interesse (lobby); e observância com vistas a exercer controle sobre as interferências decorrentes da globalização. O trabalho é composto por abordagens originais e por outras de revisão.

**Palavras-chave:** Políticas públicas. Capital social. Grupos de interesse. Globalização.

## 1 Introdução

De acordo com estudo desenvolvido por Ribeiro et al.<sup>2</sup> acerca das políticas que promovem o crescimento pró-pobre, relativamente às décadas de 1980 e 1990,

---

<sup>1</sup> Mestra em Direito Constitucional pela Universidade de Fortaleza/UNIFOR, Especialista em Direito Público pela Universidade Vale do Acaraú/UVA, Graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Federal do Ceará e em Direito pela Faculdade Farias Brito. Analista de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União, onde exerce as atividades de auditoria e fiscalização dos recursos públicos federais.

<sup>2</sup> RIBEIRO, Eduardo Pontual et. al. Crescimento pró-pobre no Brasil – análise exploratória. In: CARVALHO, José Raimundo; HERMANNNS, Klaus. (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento regional no Brasil*. Fortaleza: Konrad Adenauer, 2005. p. 45-74.

o qual envolveu os estados da Bahia, Ceará, Distrito Federal, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo, foi constatado que o crescimento do Brasil nesse passado recente não foi igualmente distribuído entre os estados ou regiões no que concerne à sua capacidade de redução da pobreza ou de impacto sobre ela. Foi verificado que a elasticidade pobreza do crescimento varia entre os dez estados analisados e que, apenas o estado do Ceará e o Distrito Federal apresentaram elasticidades negativas, indicando que o crescimento reduz a incidência de pobreza.<sup>3</sup> Foi constatado ainda que a década de 1980 foi pró-rico no sentido de que os períodos de rápido crescimento, em média, aumentaram mais a renda dos decis de renda mais elevados do que dos decis de renda mais baixos.

O atual governo federal é considerado um governo pós-neoliberal orientado para uma nova concepção de Estado e que tem procurado abrir espaço para transformações que induzam ao desenvolvimento sustentável e à inclusão social.<sup>4</sup> Dentro dessa perspectiva, destaca-se o “Projeto Brasil 3 Tempos: 2007, 2015 e 2022”, elaborado em jul./2004 pelo Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República-NAE, visando um futuro de bem-estar social e desenvolvimento econômico como conquista da Nação, propõe que, em médio prazo, o Brasil esteja “na condição de sociedade satisfatoriamente desenvolvida, plenamente democrática, mais igualitária, portadora de valores inclusivos de cidadania, inserida de maneira soberana na economia mundial e participando dos processos decisórios no âmbito da política internacional”.<sup>5</sup>

Não obstante, a conjuntura da desigualdade nos anos de 1980 e 1990, registrada por Ribeiro et al. e a proposta de médio prazo contida no Projeto Brasil 3

---

<sup>3</sup> O trabalho realizou teste para diferenças interestaduais nas elasticidades da pobreza em relação ao crescimento, aplicando a metodologia de Ravallion e Datt (2002) e incluindo dados para a linha de pobreza do IPEADATA; dados relativos ao PIB e renda *per capita* dos setores agrícolas e não agrícolas do IBGE; e indicadores de renda por decil de renda, também do IPEADATA – todos do período de 1981 a 2002.

<sup>4</sup> SCHMIDT, João Pedro. Gestão de políticas públicas: elementos de um modelo pós-burocrático e pós-gerencialista. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta (Orgs.). *Direitos sociais e políticas públicas*. Desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007. T. 7. p. 1988-2032.

<sup>5</sup> BRASIL. *Projeto Brasil 3 tempos*, Brasília: NAE-SECOM-PR, 2004. n. 1.

Tempos objetivar a redução dessa desigualdade, verifica-se que esse Projeto limita-se a registrar conjunturas econômicas anteriores, não contendo qualquer proposta de ação ou estratégia de governo que possibilite inferir juízo de valor acerca de prognósticos para o futuro almejado.

Por outro lado, há uma convergência entre autores de variadas correntes de pensamento acerca da necessidade das instituições políticas atuarem visando à indução do desenvolvimento e à criação das condições de equidade entre os cidadãos, bem como, que grande parte das políticas públicas implantadas no país, até então, carecem de efetividade, eficácia e eficiência, sendo a principal consequência disso um futuro incerto acerca da conquista de padrões razoáveis de desenvolvimento com inclusão.<sup>6</sup>

Assim, em face desse contexto, o objetivo principal aqui proposto foi investigar os fatores que contribuem para a efetividade, eficácia e eficiência na execução das políticas públicas, de modo a possibilitar uma efetiva inclusão social. Como objetivos específicos buscou-se analisar que tipo de Estado a sociedade espera nos dias atuais, em face de modelos já superados, bem como traçar breve síntese acerca dos tipos de políticas públicas.

A metodologia utilizada consiste nas seguintes características: quanto à natureza, é qualitativa, por ter partido do referencial teórico existente em direção a uma maior abrangência e aprofundamento do tema; quanto ao tipo, é bibliográfica, haja vista ter buscado as diversas visões sobre o assunto a partir de referencial teórico; quanto ao fim, é explicativa, porque buscou aprofundar o conhecimento da realidade sob o ângulo em estudo; e por fim, no que concerne à utilização dos resultados, é pura, porque não se considera suficiente para alterar a realidade, apenas contribuir.

Os principais pontos abordados dizem respeito às características do Estado que pode efetivamente implementar a inclusão social e as formas de avaliação das políticas públicas capazes de certificarem se as mesmas estão sendo efetivas, efica-

---

<sup>6</sup> SCHMIDT, João Pedro. Gestão de políticas públicas: elementos de um modelo pós-burocrático e pós-gerencialista. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta (Org). *Direitos sociais e políticas públicas*. Desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007. T. 7. p. 1988-2032.

zes e eficientes em contraponto com uma Administração Pública que tenha capacidade de redirecionar a execução dessas políticas, caso seja identificado desvio do objetivo a ser perseguido – a inclusão social.

A pesquisa não confirmou a presença dos fatores que contribuem para a efetividade, eficácia e eficiência na execução das políticas públicas, os quais sejam satisfatórios para realizar uma efetiva inclusão social no cenário político da atualidade brasileira. Faz-se necessária a implementação de mecanismos que aumentem a sua efetividade, eficácia e eficiência, tais como: a formação de capital social; uma efetiva avaliação das políticas públicas, com consequente utilização dos resultados; implementação de controle sobre os grupos de interesse (lobby); e observância com vistas a exercer algum controle sobre as interferências decorrentes da globalização.

## 2 O Estado e as políticas públicas

A figura do Estado, enquanto instituição de controle de autoridade coletiva, foi reconhecida durante o período da modernidade, particularmente do século XVIII em diante, daí a assertiva de que características como cidadania (somente quanto ao aspecto da igualdade jurídico-política) e representatividade política são inerentes ao Estado da era Moderna, o qual alcançou seus atuais traços definidores desde o final do século XVIII e adquiriu no século XX status de modelo mundialmente hegemônico, embora não se possa dizer que tenha sido praticado mundialmente. Todavia, a partir do processo chamado “globalização”, desde meados dos anos 70, o Estado vem sendo desvirtuado de algumas de suas características originais, em especial no que concerne à função de agente catalisador dos conflitos sociais em torno da ampliação da igualdade social, da liberdade individual e da solidariedade social.

Ocorre que o processo de implementação das políticas públicas sofre influência de todas as áreas do Estado. De acordo com Schmidt,<sup>7</sup> a literatura inglesa

---

<sup>7</sup> SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Direitos sociais e políticas públicas*. Desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008. p. 2307-2333.

estabelece três diferentes termos para designar as dimensões da política: a polity, que abrange a análise das instituições políticas e das questões administrativas da burocracia estatal; a politics, que compreende os processos da dinâmica política e da competição pelo poder; e a policy, que diz respeito aos conteúdos concretos da política, que são as políticas públicas. Destacam-se a permanência das relações e a existência de reciprocidade entre essas três dimensões no funcionamento estatal.

Em função dessa reciprocidade entre as citadas dimensões, tanto o conceito de políticas públicas, quanto a aplicação dessas políticas sofrem todas as reformas e transformações por que passa o Estado e a Administração Pública, no constante processo evolutivo. Assim, não há como compreender plenamente o funcionamento das políticas públicas sem que haja uma prévia compreensão mínima acerca do modelo de Estado presente.

## **2.1 De Estado neoliberal a estado social**

O Estado liberal, surgido pós-Revoluções Inglesa, Americana e Francesa, como primeira modalidade de Estado constitucional, teve um grande compromisso com a garantia dos direitos individuais, sem interferência nas esferas da vida pública e, especificamente, na esfera econômica da sociedade. Outro compromisso essencial foi com a separação de poderes, a qual visava limitar o arbítrio do governante e prevenir a concentração de poder nas mãos de um só ramo de autoridade pública. Dentre os direitos individuais protegidos, dava destaque à propriedade privada como um direito natural do homem.

O Estado neoliberal, decorrente das transformações da história do capitalismo, retoma as teorias clássicas do liberalismo e trabalha com a lógica de “menos Estado e mais mercado”. Seus adeptos defendem enfaticamente as liberdades individuais, criticam a intervenção estatal e elogiam as virtudes reguladoras do mercado. De acordo com Bonavides,<sup>8</sup> o Estado liberal que há dois séculos representava a vanguarda do progresso, hoje, sob a denominação de neoliberalismo, se

---

<sup>8</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 40.

fez instrumento de reação e retrocesso, ou seja, há pouco “[...] semeava constituições; ultimamente se compraz em decapitá-las”.

No cenário mundial, as primeiras manifestações do Estado Social ocorreram após a crise econômica de 1929. As elites econômicas passaram a admitir os limites do mercado como regulador natural e o resgate do Estado como mediador civilizador, mediante o uso de poderes políticos de interferência nas relações sociais. Seria a política social como estratégia de intervenção e regulação do Estado no que concerne ao âmbito social. Em função disso, muitas políticas públicas são criadas como resposta do Estado às demandas da sociedade.<sup>9</sup> Nessa época, o Estado teve que assumir despesas consideráveis para sustentar o emprego e oferecer melhores condições de vida aos trabalhadores, valendo-se da doutrina keynesiana como suporte teórico e político.<sup>10</sup>

No Brasil, a introdução da expressão “estado social” ocorreu somente em 1958 com a publicação do trabalho “Do Estado Liberal ao Estado Social” de autoria de Paulo Bonavides, o qual se baseara no direito constitucional positivo da Alemanha – o Estado social da Carta de Bonn de 1949. Bonavides identifica quatro categorias de estado social, as quais representam estágios: o estado social conservador; o estado social da concretização da igualdade e da justiça social; o estado social que altera e transforma o “status quo” da sociedade capitalista e abre caminho à implantação do socialismo; e o estado social das ditaduras. Dentre as citadas categorias, dá-se destaque às identificadas na realidade brasileira, ao menos parcialmente, quais sejam: o estado social conservador, das normas programáticas, em que a constituição e as leis amparam tanto o trabalhador como o empresário, mas diante das dificuldades concretas, as medidas de governo se voltam a proteger o capital e o lucro, protegendo o trabalhador só indiretamente por meio do reflexo positivo das medidas econômicas e financeiras sobre o salário e o emprego; e o estado social da concretização da igualdade e da justiça social, presente no pluralismo demo-

---

<sup>9</sup> CUNHA, Edite da Penha; CUNHA, Eleonora Schettini M. Políticas públicas sociais. In: CARVALHO, Alysson et.al. (Org.) *Políticas públicas*. Belo Horizonte: UFMG, 2003, p. 11-25.

<sup>10</sup> PEREIRA, Potyara Amazoneida. Estado, regulação social e controle democrático. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira (Org.). *Política Social e Democracia*. Rio de Janeiro: Cortez, 2001. p. 25-42.

crático, que, objetivando um modelo humano de convivência, busca conquistas básicas e reais nas áreas da educação, saúde, previdência, garantia salarial, direitos da família, casa própria, merenda escolar, seguro-desemprego, participação do trabalhador nos lucros das empresas, benefícios sociais nas leis trabalhistas, etc. É um Estado que subvenciona e incentiva a empresa privada, mas também institui o salário-desemprego, é o que incentiva a reforma agrária democrática, mas mantém o instituto da propriedade privada, ou seja, tem compromisso com o desenvolvimento e com o princípio da dignidade da pessoa humana.<sup>11</sup>

Os neoliberais entendem, baseados em argumentos econômicos com destaque para a política e ética capitalista do trabalho, que o Estado Social representa prejuízos para a economia e não traz vantagens, conforme razões detalhadas por Pereira,<sup>12</sup> a seguir, devendo em função disso, haver uma redução do Estado e de suas responsabilidades sociais:

- i) O Estado social é despótico porque, além de impedir a economia de funcionar, nega aos usuários dos serviços sociais oportunidades de escolha e autonomia de decisão;
- ii) O Estado social, comparado ao mercado, é ineficiente e ineficaz na administração de recursos;
- iii) O Estado social é paternalista e, por isso, moralmente condenável porque incentiva a ociosidade e a dependência, ao mesmo tempo que, com a sua carga de regulamentações, desestimula o capitalista de investir;
- iv) O Estado social é perdulário porque gasta vultosos recursos para obter modestos resultados;
- v) O Estado social é corrupto.

Em contrapartida, de acordo com o “Balanço do neoliberalismo” de Anderson,<sup>13</sup> em relação à atuação do neoliberalismo por cerca de quinze anos nos países mais ricos do mundo (Estados Unidos, Inglaterra, Alemanha, Dinamarca,

<sup>11</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 337-345.

<sup>12</sup> PEREIRA, Potyara Amazoneida. Estado, regulação social e controle democrático. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira (Org.). *Política Social e Democracia*. Rio de Janeiro: Cortez, 2001. p. 37.

<sup>13</sup> ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.

França e outros), economicamente fracassou, além de não ter conseguido revitalizar o capital avançado, no âmbito social criou sociedades marcadamente desiguais. Seu único feito foi reduzir a inflação.

A partir disso, destacam-se duas correntes: a corrente dos que são a favor do esquema pluralista de bem-estar, com prevalência da sociedade sobre o Estado, e a corrente dos que são contra, por duvidarem da capacidade do mercado e das instituições privadas de substituir eficazmente o protagonismo do Estado no processo de provisão e regulação social.

Ressalta-se a existência de duas posições acerca das experiências de bem-estar pluralistas: a do pluralismo residual, em que o Estado se vê desobrigado de seus deveres e responsabilidades, os quais são transferidos para a sociedade e vários direitos de cidadania social são desmontados, e a do pluralismo institucional, em que o Estado não foge de seus deveres e responsabilidades, mas acata parcerias na realização de trabalho articulado com iniciativas privadas, sendo esse o tipo de pluralismo que deve ser buscado. Dentre os defensores do esquema pluralista de bem-estar, dá-se destaque a Pereira<sup>14</sup> que visualiza ter esse esquema possibilidade de trazer os seguintes resultados:

- i) emancipação do cidadão da tutela estatal;
- ii) descentralização do poder;
- iii) incentivo à participação social e política;
- iv) redução dos gastos sociais;
- v) diluição das fronteiras entre as esferas pública e privada, inaugurando-se, dessa forma, uma visão holística do bem-estar social; e
- i) substituição do Estado de Bem-Estar por uma Sociedade de Bem-Estar.

Essa proposta de bem-estar de pluralismo residual na qual o Estado se desobriga de seus deveres e responsabilidades, na verdade se trata de um movimento dos governos neoliberais, visando transferir suas responsabilidades às instâncias

---

<sup>14</sup> PEREIRA, Potyara Amazoneida. Estado, regulação social e controle democrático. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira (Org.). *Política Social e Democracia*. Rio de Janeiro: Cortez, 2001. p. 39-40.

locais, ao mercado e à sociedade e consistem em ações que não privilegiam o fortalecimento da cidadania, pois os cidadãos, ao invés de conquistarem direitos, regressam ao caminho da mendicância ao Estado, que deixa de produzir políticas universais para trabalhar com políticas compensatórias, mediante pequenas concessões aos mais necessitados tipo “cestas básicas” de saúde, educação, previdência, habitação etc. e privatização do restante. Representa na prática um encolhimento das políticas sociais, porque tais transferências não são acompanhadas da devida descentralização de recursos, visam tão somente a uma economia de recursos.<sup>15</sup>

Filia-se à corrente que defende o pluralismo institucional, por entender que o Estado é o grande detentor de recursos e o agente com maior capacidade de fortalecimento de suas estruturas e das relações que a integram, reconhecendo-se, paralelo a isso, que a sociedade brasileira tem uma cidadania ainda em construção em face, dentre outros fatores, do baixo nível de educação. Por outro lado, seria injusto transferir totalmente para a sociedade com esse nível de educação deficitária, o ônus de se autogerir, pois representaria o caos, ante o prevalecimento da força do mais forte em relação ao mais fraco. A interação entre Estado e sociedade representa a possibilidade de ajuste, de equilíbrio entre os interesses antagônicos.

De acordo com Kliksberg,<sup>16</sup> um Estado inteligente na área social não é um Estado Mínimo, nem ausente, nem de ações pontuais de base assistencial, mas um Estado que tenha uma “política de Estado” (e não de partidos), de saúde, de educação, de nutrição, de cultura etc., sempre voltado para a superação das graves iniquidades, de modo a ter capacidade para impulsionar a harmonia entre o econômico e o social e promover a sociedade civil.

O Estado liberal foi a revolução da burguesia, o Estado socialista, a revolução do proletariado e o Estado social representa a revolução da sociedade, trazendo em seu bojo os anseios de poder democrático legítimo, em que os movimentos

---

<sup>15</sup> CARVALHO, Maria do Carmo A. A. *Participação social no Brasil hoje*. Pólis Papers número 2, São Paulo, 1998. Disponível em: <<http://www.polis.org.br>>. Acesso em: 8 jan. 2010.

<sup>16</sup> KLIKSBURG, Bernardo. *Repensando o Estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convecionalismos*. São Paulo: Cortez, 1998.

de todas as classes selam um pacto de convergência e solidariedade econômica e social, “nascida do consenso, da realidade, dos fatos e assentada sobre um constitucionalismo social”<sup>17</sup>.

Mas a final, que tipo de Estado se busca atualmente? O Estado que a sociedade brasileira busca atualmente não é o Estado desenvolvimentista dos anos 60, voltado para o crescimento da economia; também não é o Estado minimalista das teses neoliberais, mas um Estado que independentemente do seu tamanho seja permeável às necessidades sociais, um Estado que regule as instituições privadas de proteção social em suas posturas, concepções, objetivos e métodos de provisão social de modo a atender às exigências das políticas sociais contidas no texto constitucional.<sup>18</sup>

É crescente o número de estudiosos que passaram a tratar do tema “inclusão social”, inferindo-se, a partir disso, que a sociedade busca efetivamente o Estado que tenha capacidade de realizar essa inclusão, independentemente do nome que venha a receber. O Estado da inclusão social seria aquele com capacidade de imprimir ética na aplicação dos respectivos recursos, de desenvolver, por meio de seus programas e parcerias com instituições privadas, os valores da cidadania e da democracia participativa, transformando os cidadãos em verdadeiros agentes do desenvolvimento, em sentido abrangente, ou seja, que não se restrinja à realização dos interesses de pequenos grupos com maior acesso às estruturas de poder, ou com maior capacidade de manipulação de situações com vistas a obter maior acesso, conquistando-se uma democracia substantiva.

## 2.2 Entendendo as políticas públicas

As políticas públicas são a materialização do Estado por meio de diretrizes, programas, projetos e atividades que tenham por fim atender às demandas da so-

---

<sup>17</sup> BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004. p. 345.

<sup>18</sup> PEREIRA, Potyara Amazoneida. Estado, regulação social e controle democrático. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira (Org.). *Política Social e Democracia*. Rio de Janeiro: Cortez, 2001.

cidade. São chamadas públicas para distinguir do privado, do particular, do individual, considerando-se a ótica de que o termo público tem uma dimensão mais ampla e abrange o estatal e o não-estatal. De acordo com Bucci,<sup>19</sup> as políticas públicas funcionam como instrumentos de aglutinação de interesses em torno de objetivos comuns que passam a estruturar uma coletividade de interesses e funcionam como um instrumento de planejamento, racionalização e participação popular.

No que concerne à classificação das políticas públicas, dá-se destaque à de Schmidt,<sup>20</sup> que tem por base as linhas gerais da tipologia proposta por Theodor Lowi na década de 1960, em função de essa classificação sinteticamente traçar as linhas de funcionamento do Estado, estando dividida em quatro tipos, detalhadas a seguir:

- a) Políticas distributivas: consistem na distribuição de recursos da sociedade a regiões ou determinados segmentos sociais e, em geral, requerem o controle social por meio de conselhos ou outro tipo de participação popular. Ex.: política de desenvolvimento regional;
- b) Políticas redistributivas: consistem na redistribuição de renda mediante o deslocamento de recursos das camadas mais abastadas da sociedade para as camadas mais pobres, incluindo-se aqui a política da seguridade social. Em regra, as camadas mais abastadas tendem a oferecer resistência, mas há outras formas, mais suaves, de realizá-las que evitam essa resistência que é quando feito por meio de realocação do próprio orçamento público. Ex.: Bolsa-família;
- c) Políticas regulatórias: criam normas para o funcionamento de serviços e instalação de equipamentos públicos por meio de ordens, proibições, decretos, portarias, etc. Pode ocorrer por meio da distribuição de custos e benefícios entre grupos e setores sociais, de forma equilibrada ou por meio do atendimento de interesses

---

<sup>19</sup> BUCCI, Maria Paula Dallari. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari et al. *Direitos Humanos e políticas públicas*. São Paulo: Polis, 2001. (Cadernos Polis 2). Disponível em: <[www.polis.org.br](http://www.polis.org.br)>. Acesso em: 2 mar. 2010.

<sup>20</sup> SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Direitos sociais e políticas públicas*. Desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008. p. 2313-2314.

particulares. Ex.: plano diretor urbano, políticas de circulação, política de uso do solo etc.

- d) Políticas constitutivas ou estruturadoras: definem procedimentos gerais da política; determinam as estruturas e os processos da política, por isso têm a característica de afetar as condições como são negociadas as demais políticas; em regra não propiciam um envolvimento da população. Ex.: reforma política, definição do sistema de governo, etc.

Independentemente dessa classificação, todas as políticas públicas têm em comum o fato de terem como principal destinatário a sociedade, devendo, por isso mesmo, seus anseios e necessidades serem considerados desde a etapa da percepção e definição dos problemas que precedem à formulação de uma política pública até a etapa em que é procedida a avaliação.

### **3 Fatores que contribuem para a efetividade, eficácia e eficiência na execução das políticas públicas**

De modo genérico, pode-se entender a efetividade a partir do sentido da existência de algo que se manifesta com efeito real. Já a eficácia, com o sentido de algo que produz o efeito desejado, o resultado esperado etc. Quanto à eficiência, ela tem associação direta com fatores econômicos, pois diz respeito à capacidade de realização com observância da relação custo-benefício. Com relação às políticas públicas, pode-se simplificar o entendimento a partir de algumas perguntas, tais como: efetividade – a política formulada foi de fato implementada? eficácia – os resultados previstos foram alcançados? eficiência – quanto de recursos foi dispensado para o alcance dos resultados?

Arretche,<sup>21</sup> ao tratar acerca da avaliação das políticas públicas, discorre com bastante propriedade sobre os pressupostos que envolvem tanto a efetividade como

---

<sup>21</sup> ARRETICHE, Marta Teresa da Silva. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001. p. 29-39.

a eficácia e eficiência. Descreve a efetividade como sendo o exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados, isto é, seu sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias da vida das populações atingidas pelo programa sob avaliação. Entende que é na avaliação da efetividade que a distinção entre avaliação e análise torna-se mais clara e necessária, devido à necessidade de demonstrar que os resultados encontrados na realidade social têm como causa aquela política particular, e, adicionalmente, a necessidade de distinguir entre os produtos de uma política e seus resultados – principal dificuldade metodológica. No que concerne à eficácia, compreende ser a avaliação da relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa e seus resultados efetivos, podendo ser feita entre, por exemplo, as metas propostas e as metas alcançadas pelo programa ou entre os instrumentos previstos para sua implementação e aqueles efetivamente empregados. Trata-se da avaliação mais aplicada nas correntes de políticas públicas, e sua maior dificuldade consiste na obtenção e veracidade das informações acerca do funcionamento concreto do programa em análise. Quanto à eficiência, a autora entende que se trata da relação entre a consecução dos resultados pretendidos e a utilização de recursos compatíveis, sempre buscando a eliminação de eventuais custos desnecessários e não condizentes com o princípio da equidade.

Identificar que fatores contribuem para uma boa execução das políticas públicas é, ao mesmo tempo, identificar quais contribuem para um Estado efetivo, eficaz e eficiente do ponto de vista de ser capaz de captar os anseios da sociedade e realizá-los sem desrespeitar as conquistas democráticas consignadas no texto constitucional. Para isso, é imprescindível reconhecer que a formulação de uma política pública envolve interesses, valores e preferências os quais não se restringem à orientação técnica ou às reais necessidades da sociedade, mas fica susceptível às mais variadas interferências de ordem políticas e casuísticas, conforme a conjuntura.

Conforme se verifica pelos conceitos de efetividade, eficácia e eficiência apresentados por Arretche trata-se de um conjunto de referências gerenciais bastante abrangente que quando cumprido implica que a política pública teve sua finalidade atingida plenamente. Em razão disso, muitos são os fatores que envolvem o cumprimento desse conjunto, englobando desde recursos humanos, materiais

e até a cultura das pessoas que deve ser menos individualista e mais coletiva e de visão menos imediatista e mais de longo prazo, no sentido de compreender que os reflexos futuros do não cumprimento dessas referências gerenciais têm implicações impossíveis de serem dimensionadas de imediato. Optou-se por detalhar alguns dos fatores, que são considerados como principais com capacidade de contribuir para efetividade, eficácia e eficiência, quais sejam: o crescimento do capital social; a efetividade dos processos avaliativos; um certo controle dos grupos de interesse; e um olhar mais consciente e mais crítico acerca das interferências decorrentes da globalização.

### 3.1 Capital social

Capital social, termo inaugurado pelo Banco Mundial a partir do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1997, mas com utilização precursora no ano de 1916, pelo Professor Lyda Johnson Hanifan, o qual entendia tratar-se de uma “espécie de cooperativismo, em que o hábito das pessoas de se relacionarem, por meio de condutas positivas, criava uma rede de inter-relações para o bem-estar da comunidade”.<sup>22</sup> Contemporaneamente, o termo capital social está associado ao nome do cientista político Robert Putnam, em função do impacto causado pelos seus trabalhos sobre o assunto a partir de seu “Making Democracy Work: civic traditions in modern Italy”, publicado em 1993, embora haja consenso de que a responsabilidade pela inserção do tema nos debates acadêmicos cabe ao Sociólogo James Coleman.<sup>23</sup>

Na visão de Franco,<sup>24</sup> o capital social está assentado na capacidade de uma determinada sociedade de subordinar interesses individuais aos de grupos maio-

---

<sup>22</sup> HERMANY, Ricardo; COSTA, Dartagnan Limberger. Os novos paradigmas da governança solidária local na construção de um direito social condensado. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Direitos sociais e políticas públicas: Desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008. T. 8. p. 2399.

<sup>23</sup> MONASTÉRIO, Leonardo Monteiro. Desigualdade e políticas regionais de desenvolvimento: o que diz a abordagem do capital social. In: CARVALHO, José Raimundo; HERMANNNS, Klaus. (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento regional no Brasil*. Fortaleza: Konrad Adenauer, 2005. p. 165-190.

<sup>24</sup> FRANCO, Augusto de. *Capital social*. Brasília: Instituto de Política Millenium, 2001.

res, de trabalhar juntos, visando objetivos comuns, de se associar umas às outras e formar novas associações, além de compartilhar valores e normas. Tais ações devem ser norteadas pelos sentimentos de reconhecimento mútuo, de confiança, de solidariedade e de cooperação.

Dessa forma, pode-se traduzir que há capital social quando se identifica uma sociedade cujos componentes são efetivos cidadãos, no sentido da participação, da reivindicação de direitos, do compartilhamento de resultados e da interação constante entre seus membros, independentemente das diferenças existentes. Trata-se de um dever ser, um objetivo a ser perseguido, dada a dificuldade que existe para que uma coletividade, na vivência do dia a dia, seja capaz de ultrapassar a barreira das diferenças e visualizar objetivos comuns.

Por outro lado, todas as formas de participação praticadas no Brasil demonstram a falta de espaço para os excluídos, para os que não têm capacidade de se organizarem e por isso estão abandonados à própria sorte, sendo agravante no caso brasileiro, pelo fato de que, com o neoliberalismo e suas políticas compensatórias, os direitos sociais foram sendo relegados antes mesmo que tivessem se tornado realidade para todos. Essa situação evidencia que o Estado não pode fugir de sua responsabilidade de atuar como agente de efetivação da universalização de direitos e políticas sociais, contribuindo para a construção da cidadania dos excluídos e, dessa forma, para um efetivo Estado Democrático de Direito, conforme a vontade expressa na Constituição, não podendo transferir tais responsabilidades para o terceiro setor ou para os próprios excluídos.

O capital social tem diversas classificações, conforme identifica Monastério,<sup>25</sup> as quais se baseiam na posição social dos agentes envolvidos, detalhadas a seguir:

- i) Bonding social capital: envolve os vínculos entre agentes de mesma posição. São os grupos homogêneos, voltados 'para dentro', nos quais as identidades dos membros são reforçadas. Círculos

---

<sup>25</sup> MONASTÉRIO, Leonardo Monteiro. Desigualdade e políticas regionais de desenvolvimento: o que diz a abordagem do capital social. In: CARVALHO, José Raimundo; HERMANNNS, Klaus (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento regional no Brasil*. Fortaleza: Konrad Adenauer, 2005. p. 169-170

- familiares, de amizade ou de comunidades fechadas e voltadas para si, são exemplos.
- ii) Bridging social capital: reporta-se aos laços fracos entre agentes de grupos sociais distintos. São as relações sociais mais distantes que trespasam as fronteiras sociais, e as virtudes cívicas se mostram mesmo entre pessoas com distintas situações demográficas, étnicas ou ocupacionais. [...] Quando essa modalidade de capital social é abundante, tem-se uma sociedade fluida e integrada, na qual, por exemplo, a despeito das diferenças sociais, pobres e ricos confiam uns nos outros e compartilham informações.
  - iii) Linking social capital: refere-se às ligações verticais entre os pobres e pessoas em postos de decisão em organizações formais. [...] Comunidades em que há fartura desse tipo de capital têm governos permeáveis às demandas oriundas dos estratos inferiores da pirâmide social.

Na opinião do autor, os efeitos benéficos do capital social linking se dão mediante as melhorias de qualidade das políticas públicas. Por outro lado, entende que importar procedimentos de participação que funcionem em sociedades integradas, com muito capital social bridging tenderá ao fracasso, pois, em sociedades desiguais, os grupos de interesse poderão capturar os mecanismos de participação a seu favor, por meio da prática de cooptação, populismo ou qualquer outra forma de ação que preserve ou amplie seus privilégios.<sup>26</sup>

Segundo Ferrarezi,<sup>27</sup> o conceito de capital social, quando usado para caracterizar a maneira como os membros de uma comunidade interagem, possibilita a identificação dos problemas sociais relacionados com a existência ou ausência de determinados tipos de capital social, possibilitando, também, a visualização de quais políticas públicas são adequadas ao enfrentamento da desagregação social, da pulverização de interesses, do descrédito dos indivíduos na esfera pública e das desi-

---

<sup>26</sup> MONASTÉRIO, Leonardo Monteiro. Desigualdade e políticas regionais de desenvolvimento: o que diz a abordagem do capital social. In: CARVALHO, José Raimundo; HERMANNNS, Klaus. (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento regional no Brasil*. Fortaleza: Konrad Adenauer, 2005.

<sup>27</sup> FERRAREZI, Elisabete. Capital social: conceitos e contribuições para as políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, Brasília, n. 4, p. 5-20, out./dez. 2003.

gualdades em geral. Seria o caso de essas políticas públicas de redução da pobreza e desigualdade incentivarem a formação de redes e a geração de capacidades para as pessoas exercerem os processos que afetam de forma direta seu bem-estar, numa forma de aprendizado que valorize a coisa pública e o bem-estar coletivo, devendo ser evitadas as situações em que as redes e normas beneficiem aqueles que estão mais fortemente inseridos em detrimento dos que não estão. Tratar-se-ia de um processo de empoderamento<sup>28</sup> da população para distribuição do capital social e interferência nos processos políticos com vistas à qualificação da participação política.

A partir do entendimento acerca do conceito de capital social e de suas distintas classificações, pode-se inferir que se trata de um ingrediente importante para consecução de um Estado próximo do povo e com ações reguladas pela interferência popular. Sendo o capital social caracterizado por uma vida em sociedade baseada em valores como, confiança, reciprocidade, cooperação e solidariedade, vislumbra-se que a sociedade, ao reivindicar perante o Estado, estará propensa a obter como resposta uma atuação estatal efetiva.

O Estado brasileiro tem contribuído para a despolitização da sociedade por não propiciar mínima qualidade de vida para a grande maioria dos brasileiros e, em face do crescimento da pobreza e da exclusão social, tem prevalecido o individualismo e o interesse privado em detrimento do interesse coletivo. Paralelo a isso, tem aumentado o descrédito em relação às instituições e aos governos, fomentando o desinteresse dos cidadãos pelos assuntos político-sociais, não obstante o conhecimento de parte dos problemas e a importância de que participem até mes-

---

<sup>28</sup> O *empowerment* ou empoderamento, como tem sido traduzida no Brasil, pode ser compreendido como a promoção de medidas que enfatizem o fortalecimento da ação individual e coletiva, visando ao desenvolvimento sustentável em âmbito local no que concerne à gestão dos problemas e à criação de alternativas, as quais são marcadas por mudança das relações de poder, em um processo contínuo de renovação promovida pelo aumento do poder econômico, social e político das pessoas, das famílias, dos grupos sociais e das organizações da sociedade civil. Trata-se de um processo integrador entre participação e democracia ou, entre cidadania ativa e democracia participativa, que deve se tornar estruturante para o desenvolvimento humano. Cf. MOURA, Leides Barroso Azevedo. Exclusão social, vulnerabilidades e empoderamento comunitário. *Revista Participação*, Brasília, v. 8, n. 13, p. 32-37, out. 2008.

mo do próprio planejamento das políticas públicas, conforme defende Oliveira<sup>29</sup>, que entende ser a falta de articulação entre as diversas organizações envolvidas no planejamento com o Estado, a sociedade civil e o setor privado, talvez o aspecto mais limitador de planejamento no Brasil, ou seja, a falta de qualidade no “capital social” do planejamento.

O resgate dos vínculos sociais e da sociedade civil como um todo, tem sido apontado, nos debates mais recentes, como caminho para minimizar os efeitos decorrentes de práticas setorizadas e excludentes. Todavia, tal resgate torna-se impossível de ser concretizado sem que ocorram ações ampliativas do desenvolvimento educacional dos indivíduos de modo a lhes conferir capacidade de compreensão da conjuntura na qual vivem, aliada a uma ampliação dos processos informativos acerca das ações do Estado, principalmente no que diz respeito às políticas públicas. Importante ressaltar que tais processos informativos devem ter cunho ético e transparente para que não representem mero instrumento de manipulação de dados conforme as circunstâncias políticas.

Pode-se entender que o Brasil tem um capital social em formação, o qual tem grande potencial de crescimento, impulsionado pelas dificuldades por que passa a população que acaba por buscar ajuda na própria comunidade e, com isso, fortalece os laços de solidariedade, mas a descrença nas instituições do Estado tem sido um elemento impeditivo do avanço das ligações com organizações formais. O grande desafio consiste em criar mecanismos de efetiva participação dos indivíduos, descobrir como motivá-los a participar e quais estratégias podem ser eficazes, o que só é possível mediante respostas reais às demandas de cunho cívico e político dos indivíduos, com incentivo mediante a divulgação de eventuais resultados e consequências dessas demandas.

---

<sup>29</sup> OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 273-288, mar./abr. 2006.

### **3.2 A avaliação efetiva das políticas públicas com consequente utilização dos seus resultados**

O processo de definição das políticas públicas para uma sociedade reflete os conflitos de interesses e os arranjos feitos em todas as esferas de poder, os quais envolvem tanto atores das instituições estatais quanto da sociedade como um todo, razão pela qual nem sempre é dada a devida importância à avaliação da execução dessas políticas públicas em determinado período ou segmento em que foi aplicada.

De acordo com Garcia,<sup>30</sup> a avaliação é uma operação na qual se julga o valor de uma iniciativa organizacional, partindo de um quadro referencial ou padrão comparativo previamente definido. Trata-se de uma operação que visa constatar a presença ou a quantidade de um valor desejado nos resultados de uma ação empreendida para obtê-lo, partindo-se de um quadro referencial ou critérios de aceitabilidade pretendidos.

Para o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação do Desenvolvimento Econômico (OCDE), o propósito da avaliação é determinar a pertinência e alcance dos objetivos, da eficiência, da efetividade, do impacto e da sustentabilidade do desenvolvimento, devendo proporcionar informação que seja útil e crível para o processo de tomada de decisões e favoreça uma melhor prestação de contas sobre as políticas públicas.<sup>31</sup>

A partir dos anos 1990, a avaliação das políticas públicas “foi posta a serviço da reforma do setor público”, a qual privilegiou a adoção de uma política de contenção dos gastos públicos com uma busca pela melhoria da eficiência e da produtividade, aliada a uma flexibilidade gerencial e capacidade de respostas dos governos, bem como na busca por uma maximização da transparência da gestão pública e de responsabilização dos gestores, colocando o “consumidor” de bens e

---

<sup>30</sup> GARCIA, Ronaldo Coutinho. *Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. Planejamento e políticas públicas*, Brasília, n. 23, p. 7-70, jan./jun. 2001. Disponível em <<http://2009.campinas.sp.gov.br>>. Acesso em: 4 mar. 2010.

<sup>31</sup> TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael Van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*, São Paulo, v. 42, n. 3, p. 529-550, maio/jun. 2008.

serviços públicos supostamente em primeiro plano.<sup>32</sup> Buscava-se com essa prática a credibilidade do processo de reforma. Diz-se que a década de 90 marca a fase de deslocamento teórico-discursivo marcado por questionamentos acerca do papel do Estado que, aliado à influência da nova administração pública, possibilita que a avaliação assuma a função de legitimação, ao tempo em que passam a ser cobrados resultados, tanto da administração, quanto das políticas públicas.<sup>33</sup>

Para Schmidt,<sup>34</sup> a análise das políticas públicas não pode ser feita de forma fragmentada ou isolada de uma análise mais geral acerca dos rumos do Estado e da sociedade, pois as políticas não são uma espécie de setor ou departamento com vida própria. Elas são resultantes da política, compreendidas à luz das instituições e dos processos políticos, que envolvem questões mais gerais da sociedade.

A produção e divulgação de avaliações rigorosas (isentas e confiáveis) pode se tornar um instrumento democrático de controle sobre as ações dos governos, mediante a discussão de seus resultados em arena pública, onde os cidadãos possam ter acesso pleno às informações, à metodologia empregada e aos resultados efetivos alcançados, sendo também útil aos governos para controle de suas agências estatais executoras de políticas.<sup>35</sup> Entretanto, Faria<sup>36</sup> entende que o Brasil tem negligenciado a avaliação, sendo rara a sua utilização como instrumento de gestão do setor público brasileiro pelas três esferas de governo. Em face disso, na prática, as avaliações de políticas públicas não têm cumprido o seu tão propagado papel de funcionar como

---

<sup>32</sup> FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política de avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 20, n. 59, p-97-109, out. 2005.

<sup>33</sup> TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael Van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*, São Paulo, v. 42, n. 3, p. 529-550, maio/jun. 2008.

<sup>34</sup> SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Direitos sociais e políticas públicas*. Desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

<sup>35</sup> ARRETICHE, Marta Teresa da Silva. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

<sup>36</sup> FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003.

ferramenta útil ao aumento de eficiência e eficácia do setor público. Faria<sup>37</sup> destaca como fatores que interferem na utilização dos resultados, dentre outros, os seguintes:

- i) existência de crenças e interesses conflitantes na organização que gerencia o programa;
- ii) ocorrência de conflitos de interesses entre as distintas unidades do programa;
- iii) mudanças no pessoal encarregado, quando, por exemplo, os novatos têm prioridades diferentes daquelas vigentes na época do início da avaliação;
- iv) eventual inflexibilidade das regras e dos padrões operacionais da organização encarregada, que pode impedir a adoção das recomendações feitas quando da avaliação; e
- v) mudanças nas condições externas, tais como cortes orçamentários e alterações no ambiente político, que podem tornar impossível para a organização responder à necessidade de mudança revelada pelos avaliadores.

O ato de proceder avaliação encontra certa resistência que tem predominado até mesmo no próprio governo federal, o que pode se inferir pelo conteúdo do Balanço Geral da União (BGU),<sup>38</sup> principal peça da prestação de contas anual do governo, o qual não contém dados avaliativos acerca da execução dos programas de governo que permitam servir de suporte para um planejamento futuro no que concerne à efetividade, no sentido de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias da vida das populações atingidas pelo programa, e à eficiência, quanto a possibilitar a eliminação de eventuais custos desnecessários e não condizentes com o princípio da equidade, conforme os conceitos desenvolvidos por Arretche (já mencionados neste trabalho), em função dos registros se limitarem aos dados sobre a execução física e financeira dos programas, não se conhecendo outro instrumento com avaliação consolidada nos termos referidos e que seja dado publicidade.<sup>39</sup>

---

<sup>37</sup> FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 102, fev. 2003

<sup>38</sup> BRASIL. *Balanço Geral da União*: ano 2007 e 2008. Disponível em: <<http://www.controladoria.gov.br>>. Acesso em: 5 mar. 2010.

<sup>39</sup> O BGU é disponibilizado à população em meio impresso (sede da Controladoria-Geral da União e da Secretaria do Tesouro Nacional) e em meio magnético.

Talvez essa ausência de publicidade de avaliações consolidadas da execução das políticas públicas seja consequência da visão de que “as avaliações podem ser um ‘problema’ para os governantes, executores e gerentes de projetos porque os resultados podem causar constrangimentos públicos”, conforme entendem Trevisan e Bellen<sup>40</sup> ao considerarem que as informações e resultados das avaliações podem vir a ser usados pela imprensa e pelo público para criticar os governos. Mas, por outro lado, em caso de situações positivas, os próprios governos poderiam utilizá-las para legitimar as próprias políticas, fazendo disso um ganho político.

Além dos fatores apontados por Faria, quanto a não utilização de resultados de eventuais avaliações, acrescenta-se a ausência de cobrança por parte da sociedade que, alheia pela falta de informações de qualidade e de organização entre seus membros, não faz pressão efetiva e coordenada no sentido de exigir que haja coerência nas ações implementadas pelo Estado, as quais, muitas vezes, visando tão somente atender interesses de determinados grupos (com maior possibilidade de aproximação dos tomadores de decisão), são empreendidas justamente da direção que deveria ser evitada. No Brasil, é muito frequente a ocorrência da política do *pork barrel*<sup>41</sup> traduzida pela apropriação de recursos federais para aplicação em projetos ineficientes que beneficiam determinadas localidades específicas, sem contribuir com o país, considerado em sua totalidade, visando tão somente possibilitar aos políticos envolvidos a cobrança de maior número de votos nas eleições vindouras.

Costa<sup>42</sup> aponta também a baixa capacidade institucional e gerencial que caracteriza a aparelhagem institucional encarregada das políticas sociais no Brasil, assim como em relação à maioria dos países latino-americanos, o que implica em precariedade de informações importantes sobre a execução dos programas e, por consequência, dificultam o gerenciamento dos programas e políticas, a identifica-

---

<sup>40</sup> TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael Van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*, São Paulo, v. 42, n. 3, p. 536, maio/jun. 2008.

<sup>41</sup> Na literatura brasileira e na mídia, *pork barrel* significa fisiologismo e/ou clientelismo, estando em geral associado ao paroquialismo ou localismo. (SOUZA, 2003).

<sup>42</sup> COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. As mudanças na agenda das políticas sociais no Brasil e os desafios da inovação. O caso das políticas de assistência social à infância e adolescência. In: CARVALHO, Alysso et al. (Org.) *Políticas públicas*. Belo Horizonte: UFMG, 2003. p. 27-57.

ção e a correção de eventuais gargalos em sua execução. Para Moreira<sup>43</sup> a performance brasileira, em termos de execução de políticas públicas, tem sido sofrível, mas, em termos de avaliação, tem sido decepcionante, não obstante a avaliação seja fator indispensável para o aproveitamento de acertos e erros na concepção de novos programas e na redireção de políticas já em andamento.

A avaliação das políticas públicas, via de regra, era encarada como instrumento gerencial, ante a crença de que seus resultados seriam encampados pelos tomadores de decisão para a melhoria da política ou do programa em questão. Porém, mais recentemente, segundo abordagem de Faria,<sup>44</sup> as avaliações têm recebido concepção mais abrangente, envolvendo além do uso instrumental (relativa ao apoio às decisões e à busca de resolução de problemas), o conceitual, que tem função “educativa” e, via de regra, é circunscrito aos técnicos locais do programa e o simbólico, que diz respeito ao uso “político”. Com relação ao uso conceitual, a descoberta da avaliação pelos técnicos pode propiciar uma alteração da maneira de visualizar a natureza, o modo de operação e o impacto do programa que implementam. No que concerne ao uso político, dá-se quando é utilizada para mobilizar o apoio em direção à posição que os tomadores de decisão já têm sobre as mudanças necessárias na política ou programa; visa legitimar uma posição e ganhar novos adeptos para as mudanças desejadas, podendo funcionar como instrumento de manipulação da opinião pública. Todavia, o uso instrumental para a tomada de decisão depende, além da qualidade da avaliação, de uma adequada divulgação de seus resultados e da inteligibilidade e factibilidade das respectivas recomendações.

No cenário brasileiro foi apenas na década de 1980 que principiou a preocupação com a relação existente entre o crescimento econômico e a redução das desigualdades. Para os economistas, a conversão do crescimento econômico na redução da pobreza depende de alguns fatores, dentre eles, o “padrão do gasto público”. Por meio dele, o governo funciona como um mecanismo distributivo

---

<sup>43</sup> MOREIRA, Marcílio Marques. *Um fio condutor para as boas políticas públicas: Propriedade e ética*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 4, p. 28-30, jul./ago. 2008.

<sup>44</sup> FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. *Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, 2005.

e redistributivo de renda na sociedade e, em função disso, a qualidade do gasto do governo tem um papel importante no bem-estar dos indivíduos mais pobres. Um baixo nível pró-pobre da focalização do gasto público com um baixo nível de desenvolvimento institucional pode afetar seriamente a eficiência das políticas públicas, cuja manifestação se dá por meio de escolas disfuncionais, serviços de saúde inoperantes e inacessíveis aos pobres etc. O crescimento em favor dos pobres requer a remoção de instituições e políticas que atuem contra os pobres. Gastos públicos focalizados e adequados com educação básica, saúde e serviços de planejamento familiar, acesso ao microcrédito, promoção de pequenas e médias empresas, provisão de direitos de propriedade para os pobres, são alguns exemplos.<sup>45</sup>

Há convergência entre os diversos autores acerca da importância da avaliação das políticas públicas, opinião com a qual me filio, mas essa avaliação não deve ser procedida como mero cumprimento de uma formalidade e sim como instrumento de aperfeiçoamento da formulação de novas políticas e de prestação de contas à sociedade, ou seja, deve ser utilizada mais nas suas funções instrumental e educativa, do que na função simbólica, considerando-se aqui as funções abordadas por Faria. Essa prestação de contas à sociedade não pode se resumir à mera disponibilização ao povo e sim, ser debatida em assembleia pública, possibilitando a devida compreensão de seus dados, sob pena de não cumprir a sua finalidade democrática – a compreensão pelos membros da sociedade com a consequente interação mediante sugestões de aperfeiçoamento.

---

<sup>45</sup> RIBEIRO, Eduardo Pontual et. al. Crescimento pró-pobre no Brasil – análise exploratória. In: CARVALHO, José Raimundo; HERMANNNS, Klaus. (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento regional no Brasil*. Fortaleza: Konrad Adenauer, 2005. p. 45-74.

Considerando que, de acordo com o artigo 74 da Constituição Federal<sup>46</sup> os controles internos dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário têm como finalidade, dentre outras, avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual e a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União, uma contribuição importante para a concretização da transparência, principal pressuposto da democracia, seria a divulgação do resultado dessas avaliações de forma sistemática e periódica, contribuindo para a criação de um paralelo entre a visão do cumprimento da finalidade das políticas públicas pela ótica do Estado e pela ótica dos cidadãos, possibilitando a construção de um processo mais avançado da sistemática de avaliações das políticas públicas no Brasil.

### **3.3 Controle sobre os grupos de interesse (lobby ou lobbyists)**

Em ciência política, lobby diz respeito às atividades desenvolvidas por determinada congregação de indivíduos (os lobbyists) que, atuando junto a membros do governo, procuram influenciar decisões políticas ou a aprovação ou rejeição de leis pelo Poder Legislativo. De acordo com Rodrigues,<sup>47</sup> o primeiro cientista político a usar o termo foi Arthur F. Bentley em sua obra pioneira “The Process of Government”, publicada em 1908, na qual defendeu ser impossível continuar a estudar os processos governamentais pelos métodos puramente jurídicos ou institucionais, até então utilizados pelos publicistas, sem levar em consideração a

---

<sup>46</sup> BRASIL. Constituição (1988).

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

Constituição da República Federativa do Brasil. Senado Federal, 2010.

<sup>47</sup> RODRIGUES, Leda Boechat. Grupos de pressão e grupos de interesses. In: PASQUINO, Gianfranco et. al. *Curso de introdução à ciência política*. Grupos de pressão e mudança política e social. Brasília: 1982. p. 21-37.

realidade da atividade política e as pressões dos grupos de interesse (lobbies) sobre o executivo, o legislativo, o judiciário, os partidos políticos e o próprio eleitorado.<sup>48</sup>

Esses grupos de interesse, conforme estudo formulado por David B. Truman em sua obra intitulada “The Governmental Process. Political interests and public opinion” (O Processo Governamental. Interesses políticos e a opinião pública), publicado em 1951, sofrem constantes mutações, podendo vir a se tornar “grupos de pressão”, quando as respectivas demandas tiverem inspiração apenas em motivos econômicos. Estudos apontam o funcionamento de grupos de pressão na Austrália, Finlândia, França, Alemanha, Grã-Bretanha, Japão, Suécia, Estados Unidos e Iugoslávia,<sup>49</sup> sendo destacável a posição dos Estados Unidos, em razão de, em 1946, ter aprovado lei regulamentando o lobbying, a qual contém exigência de publicidade de todas as quantias gastas com a finalidade de influir na aprovação de leis federais.<sup>50</sup>

A influência dos grupos de pressão inclui desde o contato pessoal direto com os agentes do governo, até as ações coletivas e formas mais sutis de propaganda para formação de uma opinião pública favorável às reivindicações dos grupos, incluindo também as contribuições para campanhas eleitorais de candidatos sabidamente favoráveis a determinados interesses ou, nos casos extremos, o uso do recurso da intimidação ou do suborno.<sup>51</sup> A pressão que exercem recai preferencialmente sobre os partidos, os órgãos legislativos, o governo, a imprensa e a opinião pública. Essa é a mais manipulada, é ardilosamente preparada para dar legitimidade à pretensão dos grupos.

---

<sup>48</sup> Lobby (plural lobbies), de origem grega, significa, originalmente, uma passagem, galeria, pórtico, corredor ou ante-sala ligada a uma sala maior ou série de salas à qual ou às quais se conduzem, conforme registros de Rodrigues, autora consignada nas referências deste trabalho.

<sup>49</sup> Groups on Four Continents (Grupos de Interesse em Quatro Continentes), obra de Henry H. Ehrmann, publicado em 1958. Cf. EHRMANN, 1958 apud RODRIGUES, Leda Boechat. Grupos de pressão e grupos de interesses. In: PASQUINO, Gianfranco et. al. *Curso de introdução à ciência política*. Grupos de pressão e mudança política e social. Brasília: 1982.

<sup>50</sup> RODRIGUES, Leda Boechat. Grupos de pressão e grupos de interesses. In: PASQUINO, Gianfranco et. al. *Curso de introdução à ciência política*. Grupos de pressão e mudança política e social. Brasília: 1982.

<sup>51</sup> RODRIGUES, Leda Boechat. Grupos de pressão e grupos de interesses. In: PASQUINO, Gianfranco et. al. *Curso de introdução à ciência política*. Grupos de pressão e mudança política e social. Brasília: 1982.

Em relação ao caso brasileiro, Monteiro<sup>52</sup> entende que o sistema constitucional da separação de poderes e a grande descentralização decisória da tomada de decisões envolvendo as políticas públicas oferecem inúmeros pontos de acesso aos grupos de interesses no encaminhamento de suas demandas, haja vista que o funcionamento desse lobbying se dá mediante a troca e implementação de contratos entre grupos de interesses e os formuladores das políticas públicas e, não raro, a mobilização desses grupos junto aos políticos e burocratas acabam por minar a formulação e implementação de políticas, razão pela qual, sem que haja a definição de regras que delimitem a atuação dos grupos de interesses, é precário falar em autonomia decisória dos agentes públicos (políticos ou burocratas) e em governabilidade efetiva.<sup>53</sup>

Uma das conseqüências dessa falta de autonomia decisória dos agentes públicos e de uma governabilidade efetiva, é a lentidão dos processos com vistas à implementação das políticas de inclusão social que são preteridas pela força da ação desses grupos de interesses que nem sempre visam interesses públicos. Há certa predominância da atuação dos “grupos de pressão” e, em razão disso, tem prevalecido a vontade do grande capital. Projetos têm sido implementados sem que haja justificativa técnica plausível quanto à necessidade e/ou prioridade dos beneficiários. É necessária uma maior transparência das ações desses grupos de interesses para que a sociedade possa, ao invés de ter sua opinião manipulada, interferir nos processos, minimizando seus efeitos. Tem a imprensa, mais uma vez, papel preponderante, cabendo a ela munir a sociedade de informações éticas e imparciais.

Em abril de 1960, o então Deputado Gabriel de Rezende Passos já denunciava a ação nociva dos grupos de pressão no Brasil, no sentido de que os negócios públicos estavam sendo direcionados no sentido de dar lucros a grupos em detrimento dos pequenos no sistema tributário, dando como exemplo concreto a que-

---

<sup>52</sup> MONTEIRO, Jorge Vianna. A conjuntura das escolhas públicas. *Revista de Administração Pública*, [S.l.], v. 42, n. 3, mai/jun 2008.

<sup>53</sup> Nessa mesma linha de entendimento ressalva-se, em relação à França, a opinião de Georges Burdeau de que “os grupos de pressão são hoje o próprio poder”, pois quando uma questão lhes interessa, eles tomam efetivamente a decisão e as instituições governamentais limitam-se apenas a “apor o selo do processo legal” RODRIGUES, Leda Boechat. Grupos de pressão e grupos de interesses. In: PASQUINO, Gianfranco et. al. *Curso de introdução à ciência política*. Grupos de pressão e mudança política e social. Brasília: 1982.

bra do ato legal do monopólio do Banco da Borracha, da qual resultou uma grande subida do preço da borracha, tornando inatingível o preço dos pneus.<sup>54</sup>

Para Moreira,<sup>55</sup> dentre as barreiras que inibem a eficácia das políticas públicas, encontra-se a captura de interesses especiais, os quais podem ter natureza econômica, corporativa, regional, ideológica, política, partidária, patronal ou sindical, tendo em comum o fato de serem insensíveis ao principal objetivo de uma política pública que é a busca do bem comum. Em regra, são minorias que, tendo alto poder de voz e de organização em torno de privilégios, são capazes de bloquear a adoção de políticas públicas que beneficiariam no longo prazo maiorias carentes, de baixa capacidade de organização e sem poder de vocalização, por exemplo, a população infantil e as gerações futuras. Moreira entende tratar-se de um grave desvio de conduta com capacidade de gerar consequências tão nefastas quanto a corrupção ou até mais.

Convém ressaltar que, de acordo com Bonavides,<sup>56</sup> esses grupos de pressão também apresentam pontos positivos, sendo destacados os seguintes: a) a tarefa governativa é complexa e por isso não é alcançada por todos os cidadãos que, quando organizados em grupos, facilita-lhes a compreensão e tendem a pleitear melhor as medidas oficiais de atendimento de seus interesses; b) a informação oriunda de grupos altamente competentes pode se constituir em subsídio valioso à elaboração legislativa ou à tomada de decisões administrativas, além do que, nem sempre os grupos que se dispõem a colaborar com o governo agem de má-fé; c) esses grupos podem funcionar como agentes que despolitizam o conflito de classes, reduzindo-o a um mero conflito de interesses; e d) a eliminação total da ação desses grupos pode implicar ameaça ao equilíbrio de uma sociedade democrática, pluralista e diferenciada.

---

<sup>54</sup> RODRIGUES, Leda Boechat. Grupos de pressão e grupos de interesses. In: PASQUINO, Gianfranco et. al. *Curso de introdução à ciência política*. Grupos de pressão e mudança política e social. Brasília: 1982.

<sup>55</sup> MOREIRA, Marcílio Marques. *Um fio condutor para as boas políticas públicas*: Propriedade e ética, Rio de Janeiro, v. 1, n. 4, p. 28-30, jul./ago. 2008.

<sup>56</sup> BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 439-440.

Não obstante a discordância entre grupos de interesse e partidos, é preciso que haja consenso acerca do que representa o real interesse público, é preciso que se distinga o interesse público do interesse de grupos, sempre em busca da preservação da integração e coesão nacionais. Rodrigues<sup>57</sup> visualiza como corretivo eficiente contra o excesso de influência de determinados grupos, uma maior coesão e disciplina partidária, eleições honestas em amplo sufrágio, livre exercício das liberdades civis e públicas e livre uso dos modernos meios de comunicação. Todavia, para que ocorram essas situações previstas pela autora, é necessária uma grande convergência da sociedade, um entendimento de caráter geral acerca do poder de influência desses grupos e a importância de interferir enquanto cidadãos, sendo esse um processo ainda em construção.

Em que pese o poder de interferência desses grupos, a matéria tem merecido pouca atenção do Legislativo, conforme se verifica pela existência de apenas dois Projetos de Lei (PL) em tramitação na Câmara dos Deputados, dos quais um já atingiu 20 (vinte) anos sem que receba análise conclusiva até então. Mesmo os Projetos de Resolução (PRCs) têm sofrido solução de continuidade, haja vista que o PRC 203 aguarda designação de relator desde 2001.

A seguir quadro demonstrativo do que tramita sobre a matéria na Câmara dos Deputados:

---

<sup>57</sup> RODRIGUES, Leda Boechat. Grupos de pressão e grupos de interesses. In: PASQUINO, Gianfranco et. al. *Curso de introdução à ciência política*. Grupos de pressão e mudança política e social. Brasília: 1982.

Quadro 1 – Matéria sobre lobby com tramitação na Câmara dos Deputados

PL/PRC nº	Autor	Data apresentação	Ementa	Situação atual
PRC-103/07	Francisco Rodrigues – DEM/RR.	12/11/2007	Dispõe sobre o registro e a atuação de pessoas físicas e jurídicas, junto à Câmara dos Deputados, com a finalidade de exercer o direito de informar e influenciar o processo decisório na Casa. Explicação: Disciplina o funcionamento dos grupos de pressão ou de lobby (lobista) na Câmara dos Deputados.	Tramitando em Conjunto (Apensada à PRC-87/2000)
PL 1202/07	Carlos Zarattini – PT/SP.	30/5/2007	Disciplina a atividade de “lobby” e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Explicação: Define normas para a atividade de lobista	Aguardando parecer

PL/PRC n°	Autor	Data apresentação	Ementa	Situação atual
PRC-203/01	Walter Pinheiro – PT/BA e outros..	6/11/2001	Disciplina a atuação dos grupos de pressão ou de interesses e assemelhados na Câmara dos Deputados e dá outras providências. Explicação: Disciplinando o lobby. Alterando o Regimento Interno da Câmara dos Deputados.	Tramitando em Conjunto (Apensada à <b>PRC-87/2000</b> )
PRC 87/00	Ronaldo Vasconcellos – PFL/MG.	10/5/2000	Disciplina a atuação dos grupos de pressão, lobby e assemelhados na Câmara dos Deputados. Explicação: Alterando o Regimento Interno da Câmara dos Deputados – RICD.	Pronta para pauta

PL/PRC nº	Autor	Data apresentação	Ementa	Situação atual
PL 6132/90	Senado Federal - Marco Maciel - PFL/PE	23/1/1990	Dispõe sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto às casas do Congresso Nacional, para os fins que especifica, e dá outras providências. Explicação: Regulamentando o exercício de grupo de pressão ou lobby.	Pronta para Pauta

Fonte: Projetos de leis e proposições. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>>. Acesso em: 25 mai. 2010.

A influência dos grupos de interesse no Brasil é uma realidade a qual tem o reconhecimento do Poder Executivo federal, razão pela qual este realizou, no período de 10 a 12/11/2008, um Seminário Internacional Sobre Intermediação de Interesses,<sup>58</sup> prevendo a participação de acadêmicos, parlamentares e especialistas no tema, tendo por objetivo colher subsídios para a formulação de uma proposta de regulamentação do lobby, a qual preveja, para essa atividade, um funcionamento dentro de limites éticos. Os painéis desse seminário foram:

- a) Painel de abertura – Desafios da regulamentação do lobby;
- b) Painel 1 - Regulamentação da atividade de lobby: modelos internacionais e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas;
- c) Painel 2 – Transparência: lobby, democracia e acesso à informação;
- d) Painel 3 – Conceitos: lobby e lobistas;

<sup>58</sup> Promovido pela Controladoria-Geral da União (CGU) em parceria com a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Justiça e o Centro Universitário de Brasília (UNICEUB).

- e) Painei 4 – Formas de atuação: legitimidade e limites éticos do lobby e dos instrumentos de pressão utilizados.

Dentre as opiniões abordadas pelos participantes desse seminário, destacam-se:

- a) a do Professor de Ciência Política da Universidade do Alaska, Clive Thomas, considerado um dos maiores especialistas no tema da intermediação de interesses nos Estados Unidos e União Europeia, o qual entende que a regulamentação do lobby no Brasil vai enfrentar vários obstáculos, dentre eles, o de definir o que é um lobista e o que são os grupos de pressão, bem como, que muitas metas pretendidas com a regulamentação não serão cumpridas, pois uma lei só funciona quando há vontade de todos os envolvidos;<sup>59</sup>
- b) a do subchefe de Análise e Acompanhamento de Políticas Públicas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República, Luiz Alberto dos Santos, autor de tese de doutorado sobre o assunto na Universidade de Brasília, o qual afirma que o conceito do termo indica a atuação de um grupo de pressão organizado por meio de um indivíduo, sendo consequência e não causa e, ainda, que o grande desafio dos órgãos públicos consiste em impedir a captura dos órgãos pelos interesses privados, mediante agentes públicos bem informados acerca de quem está envolvido nessas atividades;<sup>60</sup>
- c) a do jornalista do Correio Braziliense, Lúcio Vaz, que, fazendo a distinção entre lobby bom e lobby mau e a relação entre lobby e financiamento de campanhas políticas, manifestou-se no sentido de que a legislação atual é suficiente para orientar a atividade.

---

<sup>59</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Especialista americano diz que regulamentação do lobby não é tarefa fácil*. Disponível em: <<http://www.sfc.fazenda.gov.br/Imprensa/Noticias/2008/noticia12408.asp>>. Acesso em: 11 nov. 2008.

<sup>60</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Especialista americano diz que regulamentação do lobby não é tarefa fácil*. Disponível em: <<http://www.sfc.fazenda.gov.br/Imprensa/Noticias/2008/noticia12408.asp>>. Acesso em: 11 nov. 2008.

“O Código Penal está aí e prevê punição para os crimes de corrupção ativa e passiva, concussão, tráfico de influência”<sup>61</sup> e

d) a do ex-ministro do Supremo Tribunal Federal e atual presidente da Comissão de Ética, Sepúlveda Pertence, o qual entende que, mais dia menos dia, teremos que ter algum tipo de regulamentação, mas não acredita que a regulamentação seja suficiente para disciplinar o chamado “lobby do mal”, ou o lobista desonesto, o qual continuará existindo.<sup>62</sup>

O tema é preocupante e merece mais atenção da sociedade, posto que, indiscutivelmente, existe a possibilidade de envolver recursos em valores astronômicos e sempre vai haver os que defendem a prática, como a Associação Brasileira de Comunicação Empresarial (Aberje) que lançou o Programa Internacional em Relações Governamentais, ante o argumento de que o lobby é “um instrumento muito importante para estreitar o relacionamento entre empresas privadas e o governo, a fim de promover benefícios diversos a favor da sociedade”,<sup>63</sup> mas, também, os que lhe são contrários ou temem que a regulamentação venha a ser um ponto de apoio de grupos empresariais interessados em utilizar a força do dinheiro para barrar ou alterar leis benéficas ao interesse público, como ocorre nos Estados Unidos, onde o custo para a democracia e para a sociedade já supera o benefício, sendo ilustrativo disso o exemplo de um grupo composto de algumas das maiores empresas que em 2004 teria pago a uma empresa de lobby 1,6 milhão de dólares para obter uma “pequena” modificação na legislação tributária que fez retornar em economia para o grupo o importe de 100 bilhões de dólares, representando uma taxa de retorno da ordem de 6.000.000% (seis milhões por cento).<sup>64</sup>

---

<sup>61</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Seminário sobre lobby é marcado pela pluralidade de opiniões*. Disponível em: <<http://www.sfc.fazenda.gov.br/Imprensa/Noticias/2008/noticia12508.asp>>. Acesso em: 13 nov. 2008.

<sup>62</sup> BRASIL. Controladoria-Geral da União. *Seminário sobre lobby é marcado pela pluralidade de opiniões*. Disponível em: <<http://www.sfc.fazenda.gov.br/Imprensa/Noticias/2008/noticia12508.asp>>. Acesso em: 13 nov. 2008.

<sup>63</sup> EDUCAÇÃO: o real sentido do lobby. *Comunicação empresarial*, [S.l.], v. 18, n. 68, p. 32-33, 2008.

<sup>64</sup> DRUMMOND, Carlos. A lei do mais forte. No Brasil o congresso quer legalizar o lobby. *Carta Capital*, [S.l.], v. 15, n. 573, p. 68-71, nov. 2009.

Não é tarefa fácil distinguir o lobby bom do chamado lobby mal, da mesma forma que inexistem procedimentos de aferição do nível de influência exercido pelos lobistas em cada programa de governo, ou seja, sabe-se dos seus efeitos nocivos, mas não se tem avaliação do grau de nocividade. Assim, o chamamento ao debate, como essa iniciativa promovida pelo Governo federal, tem fundamental importância para fazer a sociedade refletir acerca da necessidade de maior compreensão do funcionamento do setor público e possa alcançar que, sendo a principal destinatária das políticas públicas é também a principal prejudicada ante a existência de vícios na relação entre setor público e privado. Por outro lado, em que pese o reconhecimento de que a regulamentação do lobby possa minimizar seus efeitos nocivos, filia-se às opiniões de que continuará a existir o lobista desonesto – essa é uma questão cultural, a qual tem raízes no longo período de práticas clientelistas que se aprimoraram, mas não foram extirpadas da sociedade que ainda as visualiza como práticas “normais”. O combate deve ser intenso para que ocorra um efeito inverso ao que ocorre atualmente, ou seja, se tornem uma minoria com menor poder de influência.

### **3.4 Observância e controle das interferências decorrentes da globalização**

A globalização é um processo de aprofundamento da integração econômica, social, cultural e política com esteio na mudança das relações entre o tempo e o espaço na subjetividade, em função da velocidade com que circulam as informações em decorrência dos novos recursos científico-tecnológicos, os quais possibilitam a percepção simultânea do que ocorre em qualquer lugar do mundo.

Na visão de Quijano,<sup>65</sup> a globalização não se trata de um fenômeno natural e inevitável, mas do resultado de um vasto e prolongado conflito em busca do controle do poder, com início em meados de 1970, quando eclodiu a crise mundial do capitalismo, tendo se acelerado com a queda do muro de Berlim em 1989, ficando a grande vitória desse conflito com as forças que representam a colonialidade e o capitalismo. Na verdade, trata-se de um processo contra-revolucionário em escala

---

<sup>65</sup> QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, globalização e democracia. *Democracia, Estratégia e Política*: projeto Raúl Prebisch, Brasília, n. 6, p. 132-179, abr./jun. 2007.

mundial. O autor chega a afirmar que a re-concentração do controle do poder, no âmbito do trabalho e da autoridade pública, é equiparável ao que ocorreu com o colonialismo europeu entre os séculos XVI e XIX, representando também uma resposta a alguns fatos históricos ocorridos entre 1945 e 1973, com implicação na desconcentração do controle da autoridade pública, tais como:

- a) descolonização política do sudeste asiático, do leste asiático e de parte da África e do Oriente Médio;
- b) o triunfo de revoluções sociais profundas na China, Vietnam, Bolívia e Cuba; extensão de movimentos revolucionários de orientação “socialista” e de “libertação nacional” com derrota militar de Estados hegemônicos como Coréia, Vietnam e Argélia e de regimes autoritários como o de Portugal;
- c) movimentos e regimes na América Latina de tendência nacionalmente democrática como peronismo, velazquismo e allendismo;
- d) movimentos sociais radicalmente democráticos, anticapitalistas, anti-autoritários e antiburocráticos na Europa, Estados Unidos e algumas zonas da Ásia e América Latina na segunda metade dos anos 1960;
- e) movimentos sociais de democratização radical, denominada “libertação” nas relações sexuais e nas relações raciais, étnicas e de idade; e
- f) crítica ao eurocentrismo como perspectiva de conhecimento, iniciado na América Latina com extensão posterior pela Europa, Ásia e África.

Em que pese o desconhecimento acerca de todas as consequências sociais que podem ser desencadeadas com os processos da globalização, o cenário tem demonstrado algumas características, que evidenciam implicação na desconcentração do controle da autoridade pública estatal com reconcentração de controle de poder, tendo Viola<sup>66</sup> destacado como principais as relacionadas a seguir:

---

<sup>66</sup> VIOLA, Eduardo. Reflexões sobre as dimensões da globalização, as novas formas sociopolíticas transnacionais e a redefinição do horizonte da democracia. In: GERSCHMAN, Sílvia; VIANNA, Maria Lúcia Werneck (Org.). *A miragem da pós-modernidade: Democracia e políticas sociais no contexto da globalização*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1997. p. 65.

- a diluição dos limites entre o nacional e o internacional;
- a passagem do sistema internacional (Estado-cêntrico) para o sistema transnacional (Estado-cêntrico e multicêntrico)<sup>67</sup>;
- uma nova natureza da relação microssocial-macrossocial, onde o macrosocial passa a ser a sociedade planetária;
- erosão parcial do Estado nacional como centro regulador da vida social e constituidor das identidades;
- a interdependência complexa-assimétrica entre os países;
- a erosão parcial dos sistemas democráticos nacionais pelo poder crescente dos atores transnacionais e transnacionalizados.

Aponta-se como o ponto chave da questão globalização a falta de instituição de regras de jogo claras, estáveis e equitativas, de abrangência mundial, de modo a impedir grandes assimetrias, desigualdades e hegemônias. Na prática já se verifica uma relativização da soberania sem que existam regras de responsabilização mundial a serem seguidas, implicando no risco de que a mundialização provoque uma corrosão danosa na soberania dos Estados individuais em favor de um sistema de poder de apenas alguns Estados.

Pertinente destacar que apesar da existência de críticas ao Estado nacional (ou individual), considerado ultrapassado para alguns, ainda é o modelo com grande probabilidade de se tornar mundialmente dominante em função de suas realizações importantes, conforme defende Höffe,<sup>68</sup> podendo se destacar os seguintes feitos: separa Estado e sociedade delimitando liberdade religiosa, econômica e cultural dos indivíduos; introduz o ensino obrigatório geral e a elevação do nível de formação e instrução de todos os cidadãos; assume responsabilidade pelos ônus decorrentes do desenvolvimento econômico; se aperfeiçoa em comunidade solidária, onde os antigos súditos são cidadãos com responsabilidade de uns pelos outros em face do Direito; colabora para uma primeira realização da ética universalista do direito e do Estado; e dá espaço à idéia dos direitos fundamentais e dos direitos

---

<sup>67</sup> Com alta diversidade de atores-forças sociais, como corporações transnacionais, organizações não-governamentais, organizações intergovernamentais, comunidades epistêmicas, mídia-formadores de opinião.

<sup>68</sup> HÖFFE, Otfried. Visão república mundial: democracia na era da globalização. *Veritas*, Porto Alegre, v. 47, n. 4, p. 505-630, dez. 2002.

humanos. É possível sintetizar seu lado positivo pelo fato de produzir a democracia qualificada e seu lado negativo, pelo fato de acompanhar-lhe a existência fatores como: a violência, a xenofobia e sua intensificação para a guerra, o imperialismo e as limpezas étnicas e linguísticas existentes em vários lugares.

De maneira geral, não há como falar de globalização num mundo profundamente marcado pelas desigualdades sem admitir que tal processo provoque o agravamento dessas desigualdades, pois da forma como vem se processando a globalização constata-se ênfase maior no consumo, que fica restrito aos centros de decisão de âmbito financeiro-econômico. O exército de desempregados não tem acesso aos produtos disponibilizados no mercado em escala mundial, pois não são consumidores sequer dos bens básicos de primeira necessidade, consequentemente ficam à margem dessa globalização da qual só fazem parte na escala numérica da pobreza, resultado da transnacionalização da economia que exige mudanças visando à abertura das economias nacionais e a formação de mercados comuns com base em fórmulas neoliberais que exigem redução do Estado mediante cortes consideráveis do investimento público. Desenvolve-se uma modernidade sem revolução social.

Em função dessa instabilidade da condição de Estados-nação, o processo da globalização vivenciado na América Latina foi agravado pela imposição de ajustes macroeconômicos que impunham amplo corte nos gastos públicos para fazer frente ao pagamento dos serviços das dívidas externas, resultando disso, que recursos antes destinados às áreas de saúde, educação e desenvolvimento tiveram que ser direcionados para pagamentos de juros da dívida externa<sup>69</sup>. A grande consequência disso foi o agravamento de um quadro histórico de exclusão social que já existia em face da grande desigualdade na distribuição de renda.

A globalização, ao contrário do que é propagado, tem trazido, e trará muito mais transformações, que ultrapassam as fronteiras da economia, gerando uma multiplicidade de conexões e relações entre Estados e sociedade, alterando e

---

<sup>69</sup> Ver Tabela 1 - Comparativo da “Amortização e Juros da Dívida” em relação à despesa total de 2005 a 2009.

quebrando os esquemas da ordem sociopolítica, baseada nas estruturas próprias dos mercados nacionais. A partir do fenômeno da globalização, segundo Julios-Campuzano,<sup>70</sup> “enquanto o capital enche suas mãos, a democracia se esvazia de conteúdos e o Estado se converte em uma espécie de ‘convidado de pedra’ da ordem econômica internacional: submetido às regras do sistema econômico global, acaba por ceder a pugna e atira a toalha”.

Considerando-se que o tema da desigualdade social associada à globalização é tema controverso e ainda sem solução predominante, convém mencionar os posicionamentos dos globalistas - subdivididos em globalistas de orientação liberal e globalistas de orientação social-democrática, e dos céticos, conforme estudo desenvolvido por Held e McGrew,<sup>71</sup> que assim os define: globalistas – “os que consideram que a globalização contemporânea é um acontecimento histórico real”; céticos – “aqueles que a concebem como uma construção primordialmente ideológica ou mítica de valor explicativo marginal”.

Para os globalistas da concepção neoliberal, a pobreza extrema e a desigualdade global são vistas como estados de transição que tenderão a desaparecer com a modernidade global, pois a própria globalização econômica criará as precondições para uma ordem mundial mais estável e pacífica. A solução para as desigualdades globais deverá ser implementada a partir da adoção de uma política de abertura ao capital global e à competição global e na busca por uma integração mais estreita da economia mundial. Para os globalistas de orientação social-democrática, a globalização é responsável por aumentar as disparidades e oportunidade de vida no mundo inteiro, com um aumento do segmento dos perdedores e desgaste da solidariedade social das nações em função do desinteresse ou impossibilidade por parte dos governantes em arcar com o ônus da proteção aos vulneráveis. Além da competição global minar as coalizões sociais e políticas necessárias aos programas de bem-estar social, a internacionalização econômica reforça os padrões de do-

---

<sup>70</sup> JULIOS-CAMPUZANO, Alfonso de. *Os desafios da globalização: Modernidade, cidadania e direitos humanos*. Tradução de Clovis Gorczewski. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008, p. 23-24.

<sup>71</sup> HELD, David; MCGREW, Anthony. *Prós e contras da globalização*. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2001.

minação e dependência bloqueando as possibilidades de desenvolvimento real. A solução depende da reconstrução de um projeto social democrático com exigência da busca coordenada de programas regionais e globais que regulem as forças da globalização econômica, visando “a garantia de que os mercados globais comecem a servir às populações do mundo, e não o inverso”.

Por outro lado, para os céticos, a internacionalização econômica reforça os padrões históricos de dominação e dependência contribuindo para que as possibilidades de desenvolvimento real permaneçam bloqueadas, “criando um mundo cada vez mais insubordinado e violento, no qual a pobreza, a privação e o conflito são a realidade cotidiana da maioria dos povos”.<sup>72</sup> Eles entendem que a solução só é possível dentro das fronteiras do Estado-nação, onde as desigualdades podem ser enfrentadas com sucesso e legitimidade através do aparato dos sistemas nacionais de bem-estar social e da busca resoluta de riqueza e poder econômico nacionais, pois os governos nacionais são os únicos instrumentos capazes de mediar e corrigir as conseqüências da internacionalização econômica desigual, de modo a viabilizar a efetivação da “boa comunidade”.

Com relação ao Estado brasileiro, sua história é marcada pela herança da estrutura escravista com conseqüente desenvolvimento econômico posterior, marcado pela desigualdade. Essa estrutura revela traços próprios de uma sociedade de castas onde se superpõem mundos socialmente radicais, separados quanto às condições de vida e unidos por formas de intercâmbio a determinadas esferas de atividade.<sup>73</sup> As novas tendências, envolvendo a dinâmica tecnológica e econômica, sinalizadas pela globalização induzem ao aumento da desigualdade social, do desemprego, da pobreza e da violência urbana, implicando numa maior sedimentação da desigualdade social integrante da história brasileira.

---

<sup>72</sup> HELD, David; MCGREW, Anthony. *Prós e contras da globalização*. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2001. p. 75.

<sup>73</sup> REIS, Fábio Wanderley. O nacional e o social em tempos globais. In: GERSCHMAN, Sílvia; VIANNA, Maria Lúcia Werneck (Org.). *A miragem da pós-modernidade: Democracia e políticas sociais no contexto da globalização*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1997. p. 43-51.

Essa conjuntura é resultante da sujeição que é exercida sobre o país em relação aos compromissos financeiros, impostos pelo FMI e demais órgãos internacionais. Ilustrativos dessa assertiva são os dados relativos à despesa pública do período de 2005 a 2009, cujo total de dispêndio com “Amortização e Juros da Dívida” correspondem a 55,37% do total da despesa, conforme se demonstra:

Quadro 2 - Comparativo da “Amortização e Juros da Dívida” em relação à despesa total de 2005 a 2009

<b>Exercício</b>	<b>Despesa Total (Gastos Diretos do Governo + Transferências de Recursos) – R\$</b>	<b>Amortização e Juros da Dívida – R\$</b>	<b>% de Amortização e Juros da Dívida em relação à despesa total</b>
2009	1.262.374.975.560,46	641.839.146.481,79	50,84
2008	1.134.888.206.999,31	559.030.230.104,78	49,26
2007	1.103.814.978.723,15	611.818.042.183,76	55,43
2006	1.082.654.452.447,12	648.546.210.711,01	59,90
2005	1.011.005.214.896,58	636.804.746.610,41	62,99
<b>TOTAL</b>	<b>5.594.737.828.626,62</b>	<b>3.098.038.376.091,75</b>	<b>55,37</b>

Fonte: BRASIL. Portal da Transparência do Governo Federal, 25 fev. 2010.

Assim, assiste razão a Bonavides,<sup>74</sup> quanto ao entendimento de que “a globalização é o fascismo branco do século XXI: universaliza o egoísmo e expatria a solidariedade”, transforma os Estados em nações na aparência, mas colônias na substância, colocando numa encruzilhada os destinos da civilização, à qual só restam duas alternativas:

<sup>74</sup> BONAVIDES, Paulo. *Do país constitucional ao país neoliberal: A derrubada da constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional*. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 56.

- i) Ou esta caminha armada para a luta e não importa o holocausto que possa advir, ou baixa a cerviz e assiste passiva, a uma capitulação sem honra, com o povo transformado em multidão, o cidadão em súdito, a nação em mercado, a constituição em decreto-lei ou medida provisória, o governante em sátrapa, o país em colônia.<sup>75</sup>

Todavia, esse posicionamento de Bonavides encontra certa divergência nas ideias do Sociólogo e Cientista Político Bolívar Lamounier que, em entrevista concedida à Revista *Veja*<sup>76</sup>, ao referir-se aos 30 milhões de brasileiros que nos últimos sete anos ascenderam à classe média, a chamada Classe “C” do Brasil<sup>77</sup>, que segundo o Sociólogo pode ser identificada por meio da renda ou pelo nível da educação (representada em linhas gerais pelas famílias com renda mensal de R\$ 1.115,00 a R\$ 4.807,00), posicionou-se no sentido de que essa ascensão pode ter sua origem creditada à globalização, pois “[...] Tomamos conhecimento do mundo, e nossa relação comercial com outros países se fortaleceu. Isso só foi possível evidentemente, porque nossa economia estava estabilizada e nossa moeda era respeitada”.

O resultado do levantamento efetuado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud), e divulgado em out./2009 (dados de 2007), no que concerne ao ranking do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)<sup>78</sup> 2009, tem sido motivo de comemoração pela nação brasileira em função do país ter sido classificado dentro do grupo das nações consideradas com “alto desenvolvimento humano” (IDH superior a 0,800) por ter conquistado o índice de 0,813, estando na 75ª posição, o que implica evolução, uma vez que no ranking do IDH de 2006 (dados de 2004) figurava no grupo com “médio desenvolvimento” em face do seu

---

<sup>75</sup> BONAVIDES, Paulo. *Do país constitucional ao país neoliberal: A derrubada da constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional*. São Paulo: Malheiros, 1999. p. 56.

<sup>76</sup> LAMOUNIER, Bolívar. Entrevista. *Revista Veja*, São Paulo, n. 8, ano 43, p.15-19. 24 fev. 2010.

<sup>77</sup> Para os sociólogos é o “conjunto de pessoas que acabam de vencer a pobreza”, correspondendo a cerca de 90 milhões de brasileiros, quase metade população. Cf. LAMOUNIER, Bolívar. Entrevista. *Revista Veja*, São Paulo, n. 8, ano 43, p.15-19. 24 fev. 2010.

<sup>78</sup> Pelas regras do índice, quanto mais próximo de 1, melhor é o resultado. Tanto em 2006, como em 2009, o melhor desempenho foi o da Noruega com 0,965 e 0,971, respectivamente.

índice de 0,792, embora na posição 69<sup>a</sup>. Entretanto, mesmo com essa classificação, permanece atrás de países vizinhos como o Chile, a Argentina, o Uruguai e a Venezuela, dos quais se destaca a Venezuela que, embora em 2006 estivesse em posição inferior à do Brasil, avançou 14 posições no ranking de 2009, comparados os dois períodos, ficando classificada na posição 58<sup>a</sup>. Demonstrativo a seguir:

Quadro 3 – Comparativo de IDH

IDH 2006			IDH 2009		
Posição	País	IDH	Posição	País	IDH
36	Argentina	0,863	44	Chile	0,878
38	Chile	0,859	49	Argentina	0,866
43	Uruguai	0,851	50	Uruguai	0,865
69	Brasil	0,792			
72	Venezuela	0,784	58	Venezuela	0,844
			75	Brasil	0,813
82	Peru	0,767	78	Peru	0,806
83	Equador	0,765	80	Equador	0,806

Fonte: PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. IDH 2006; IDH 2009.

Considera-se, também, que não obstante o Brasil tenha ingressado no grupo das nações consideradas com “alto desenvolvimento humano”, com base nos critérios do Pnud e tenha havido a ascensão social de cerca de 30 milhões de brasileiros nos últimos sete anos, conforme aponta Bolívar Lamounier, grande parte de sua população se encontra excluída do mercado de trabalho, uma vez que tendo população em idade ativa (pessoas com 10 anos ou mais de idade) estimada em 41.201.000 de pessoas, referência jan./2010, 7,2 % (sete vírgula dois por cento) desse total, correspondendo a 2.966.472 pessoas compõem a taxa de desocupação,<sup>79</sup> enquanto que em referência a dez./2002 a população em idade ativa (pessoas com

<sup>79</sup> Cf. Indicadores do IBGE em “Pesquisa mensal de emprego referente a jan./2010”, envolvendo as regiões metropolitanas de Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre.

15 anos ou mais de idade) foi estimada em 33.777.193 de pessoas, e desse total apenas 987.030 pessoas correspondem à “população desocupada”.<sup>80</sup> Assim, a ausência do Estado no fornecimento de serviços como saúde, educação e seguridade social, implica em acréscimo do número de excluídos, representando a política da globalização, de predominância do mercado, uma política de promoção e/ou agravamento da exclusão social de amplos setores da população. Acrescenta-se a isso, a constatação de que a ideia de pertencer a um mundo globalizado parece ter tirado das pessoas o sentimento de pertencer a uma nação, de ter um local de origem e a consequência disso, é a produção de diversos problemas sociais, envolvendo violência, corrupção e descaso com a vida.

Dessa forma, enquanto não for possível a concretização de regras democráticas internacionais, resta ao Estado brasileiro, em parceria com a sociedade, adotar mecanismos de observância e controle acerca dos eventuais efeitos da globalidade, percebidos até então, os quais não apenas representem empecilhos para a estabilidade da democracia, mas possam implicar em condução no sentido oposto, conforme registros neste trabalho. O direcionamento das políticas públicas internas que reduzam as desigualdades sociais parece ser um caminho viável. A razão para a adoção dos citados mecanismos teria muitos argumentos a favor, conforme se pode identificar alguns ao longo deste trabalho, mas o principal deles é o bem-estar do homem. A dignidade da pessoa humana é um valor universal que se sobrepõe a qualquer outro, devendo os regimes e sistemas, independentes da tendência, serem a favor dos indivíduos (não apenas de um pequeno grupo de indivíduos), ou seja, estarem a serviço da concretização da dignidade da pessoa humana.

#### **4 Considerações finais**

Este trabalho teve como objetivo principal investigar os fatores que contribuem para a efetividade, eficácia e eficiência na execução das políticas públicas,

---

<sup>80</sup> Cf. Indicadores do IBGE em “Pesquisa mensal de emprego – antiga metodologia referente a dez./2002”, envolvendo as regiões metropolitanas de Recife, Salvador, Belo Horizonte, Rio de Janeiro, São Paulo e Porto Alegre.

de modo a possibilitar uma efetiva inclusão social, o qual foi buscado por meio de breve análise do tipo de Estado que a sociedade espera nos dias atuais e dos tipos de políticas públicas.

Em função dos problemas relativos à desigualdade social, que persistem, não obstante os modelos de Estado liberal, passando pelo estágio de Estado de Bem-estar Social e atingindo o recente Estado Neoliberal, os quais têm em comum o fato de não terem resolvido tais problemas, sendo uma realidade concreta o diagnóstico feito por Anderson de que o liberalismo fracassou em termos econômicos e sociais, o tema “inclusão social” faz parte da agenda atual de estudiosos e de governos, os quais evidenciam que a sociedade busca a implantação de um modelo de Estado que tenha capacidade de realizar essa inclusão, que deve ser capaz de imprimir ética na aplicação dos recursos públicos, de desenvolver, através de seus programas e parcerias com instituições privadas, os valores da cidadania e da democracia participativa, transformando os cidadãos em verdadeiros agentes do desenvolvimento, cuja atuação deve ultrapassar as fronteiras dos interesses de pequenos grupos com acesso às estruturas de poder e conquistar uma democracia substantiva.

Os resultados da pesquisa não confirmaram a presença dos fatores que contribuem para a efetividade, eficácia e eficiência na execução das políticas públicas, os quais sejam satisfatórios para realizar uma efetiva inclusão social no cenário político da atualidade brasileira. Assim, dentre os fatores que podem contribuir para uma maior efetividade, eficácia e eficiência da execução das políticas públicas, aponta-se: a formação de capital social; efetiva avaliação das políticas públicas, com consequente utilização dos resultados; implementação de controle sobre os grupos de interesse (lobby); e observância com vistas a exercer controle sobre as interferências decorrentes da globalização.

O capital social manifesta-se como forma de resgate dos vínculos sociais e da sociedade civil como um todo, mediante ações ampliativas do desenvolvimento educacional dos indivíduos e criação de mecanismos de efetiva participação, dentre outros fatores, por meio de respostas reais às demandas de cunho cívico e político dos indivíduos e divulgação de eventuais resultados e consequências dessas

demandas, propiciando o processo de empoderamento da população com vistas à qualificação da participação política. Para isso, requer uma implementação, pelo Estado, de políticas públicas que incentivem a formação de redes e a geração de capacidades para as pessoas exercerem os processos que afetam de forma direta seu bem-estar, numa forma de aprendizado que valorize a coisa pública e o bem-estar coletivo, com vistas a diminuir o número de excluídos que não tem capacidade de se organizarem e que, em função disso, tornaram-se os marginalizados sociais.

Acerca da avaliação das políticas públicas, com a ênfase de que não deve ser procedida como mero cumprimento de uma formalidade e sim como instrumento de aperfeiçoamento da formulação de novas políticas e de prestação de contas à sociedade, que não pode se resumir à mera disponibilização ao povo e sim, ser debatida em assembleia pública, possibilitando a devida compreensão de seus dados, acrescentando-se a isso, o fato de que tendo os controles internos dos três poderes a finalidade constitucional de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual e a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União, poderiam contribuir por meio da divulgação do resultado dessas avaliações de forma sistemática e periódica.

Relativamente aos grupos de interesses ou lobysts, sendo a sociedade a principal destinatária das políticas públicas, é também a principal prejudicada ante a existência de vícios na relação entre setor público e privado, devendo realizar combate intenso visando um efeito inverso ao que ocorre atualmente, ou seja, que se tornem uma minoria e com menor poder de influência, pois sabe-se dos seus efeitos nocivos, mas não se tem avaliação do grau de nocividade. No que concerne à globalização, há razoável consenso acerca da existência de prejuízos para os processos democráticos, em face da prevalência da transnacionalização que propicia o autoritarismo e o aumento da exclusão social, sendo a situação mais gravosa em países como o Brasil, cuja história é marcada pelos altos níveis de desigualdades sociais e pela formação autoritária. Cabe ao Estado, em parceria com a sociedade, adotar mecanismos de observância e controle acerca dos eventuais efeitos da globalidade, dentre outros caminhos, por meio do direcionamento das políticas públicas internas que reduzam tais desigualdades.

## Public policies as a instrument for social inclusion

### Abstract

The social inclusion through public policies is the focus of this article. Its main objective was to investigate the factors that contribute to the effectiveness, efficiency and effectiveness in the implementation of public policies, to enable an effective social inclusion. The methodology of this research as for nature is qualitative, as for the type bibliographic, as for end is explanatory and as for the utilization of the results is pure. We conclude that for the functioning of public policies as an instrument of social inclusion is necessary an effective implementacion of the mechanisms that increase its effectiveness, efficiency and effectiveness, such as: the formation of social capital; an effective assessment of the public policies, with consequent utilization of results; implementation of control about the interest groups (lobby); and observance bearing in mind to exert control above the interferences to derive from globalization. The work is consisting of original approaches and other approaches of revision.

**Keywords:** Public policies. Social capital. Interest groups. Globalization.

### Referências

- ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). *Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático*. São Paulo: Paz e Terra, 1995. p. 9-23.
- ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. Tendências no estudo sobre avaliação. In: RICO, Elizabeth Melo (Org.). *Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate*. 3. ed. São Paulo: Cortez, 2001. p. 29-39.
- BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- BONAVIDES, Paulo. *Ciência política*. 10. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.
- BONAVIDES, Paulo. *Do país constitucional ao país neoliberal: a derrubada da constituição e a recolonização pelo golpe de Estado institucional*. São Paulo: Malheiros, 1999.

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 2010.

BRASIL. *Projeto Brasil 3 tempos*. Brasília: NAE-SECOM-PR, 2004.

BRASIL Câmara dos Deputados. *Projetos de lei e outras proposições*. Disponível em: <<http://www2.camara.gov.br/proposicoes>>. Acesso em: 25 maio 2010.

BRASIL *Balanco Geral da União (BGU)*, 2007/2008. Disponível em: <<http://www.controladoria.gov.br>>. Acesso em: 5 mar. 2010.

BRASIL *.Despesa pública: exercícios de 2005 a 2009*. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/>>. Acesso em: 25 fev. 2010.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Especialista americano diz que regulamentação do lobby não é tarefa fácil*. Disponível em: <<http://www.sfc.fazenda.gov.br/Imprensa/Noticias/2008/noticia12408.asp>>. Acesso em: 11 nov. 2008.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Seminário sobre lobby é marcado pela pluralidade de opiniões*. Disponível em: <<http://www.sfc.fazenda.gov.br/Imprensa/Noticias/2008/noticia12508.asp>>. Acesso em: 13 nov. 2008.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari et al. *Direitos Humanos e políticas públicas*. São Paulo: Polis, 2001. (Cadernos Polis 2). Disponível em: <[www.polis.org.br](http://www.polis.org.br)>. Acesso em: 2 mar. 2010.

CARVALHO, Maria do Carmo A. A. *Participação social no Brasil hoje*. São Paulo, 1998. (Pólis Papers, 2), Disponível em: <<http://www.polis.org.br>>. Acesso em: 8 jan. 2010.

COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. As mudanças nas agendas das políticas sociais no Brasil e os desafios da inovação: o caso das políticas de assistência social à infância e adolescência. In: CARVALHO, Alysson et.al. (Org.) *Políticas Públicas*. Belo Horizonte: UFMG, 2003. p. 27-57.

CUNHA, Edite da Penha; CUNHA, Eleonora Schettini M. Políticas públicas sociais. In: CARVALHO, Alysson et.al. (Org.) *Políticas Públicas*. Belo Horizonte: UFMG, 2003. p. 11-25.

DRUMMOND, Carlos. A lei do mais forte: no Brasil o Congresso quer legalizar o lobby. *Carta Capital*, São Paulo, v. 15, n. 573, p. 68-71, nov. 2009.

EDUCAÇÃO: o real sentido do lobby. *Comunicação empresarial*, São Paulo, v. 18, n. 68, p. 32-33, 2008.

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

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003.

FERRAREZI, Elisabete. Capital social: conceitos e contribuições para as políticas públicas. *Revista do Serviço Público*, Brasília, n. 4, p. 5-20, out./dez. 2003.

FRANCO, Augusto de. *Capital social*. Brasília: Instituto de Política Millenium, 2001.

GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 23, p. 7-70, jan./jun. 2001. Disponível em: <<http://2009.campinas.sp.gov.br>>. Acesso em: 4 mar. 2010.

HELD, David; MCGREW, Anthony. *Prós e contras da globalização*. Tradução de Vera Ribeiro. Rio de Janeiro: J. Zahar, 2001.

HERMANY, Ricardo; COSTA, Dartagnan Limberger. Os novos paradigmas da governança solidária local na construção de um direito social condensado. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Direitos Sociais e Políticas Públicas: desafios contemporâneos*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008. p. 2396-2429.

HÖFFE, Otfried. Visão república mundial – democracia na era da globalização. *Veritas*, Porto Alegre, v. 47, n. 4, p. 505-630, dez. 2002.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Indicadores: pesquisa mensal de emprego* (jan. 2010). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 8 mar. 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Indicadores: pesquisa mensal de emprego – antiga metodologia* (dez. 2002). Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 8 mar. 2010.

JULIOS-CAMPUZANO, Alfonso de. *Os desafios da globalização: modernidade, cidadania e direitos humanos*. Tradução de Clovis Gorczewski. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008.

KLIKSBERG, Bernardo. *Repensando o Estado para o desenvolvimento social: superando dogmas e convencionalismos*. São Paulo: Cortez, 1998.

LAMOUNIER, Bolivar. Entrevista. *Revista Veja*. São Paulo: n. 8, ano 43, p.15-19, 24 fev. 2010.

MONASTÉRIO, Leonardo Monteiro. Desigualdade e políticas regionais de desenvolvimento: o que diz a abordagem do capital social. In: CARVALHO, José Raimundo; HERMANNNS, Klaus. (Org.). *Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional no Brasil*. Fortaleza: Konrad Adenauer, 2005. p. 165-190.

MONASTÉRIO, Leonardo Monteiro. A retórica do capital social: uma análise da obra de Robert Putnam. In: BAQUERO, Marcelo; CREMONESE, Dejalma (Org.). *Capital social: teoria e prática*. Ijuí: Unijui, 2006, p. 11-27. Disponível em: <<http://capitalsocialsul.com.br>>. Acesso em: 8 mar. 2010.

MONTEIRO, Jorge Vianna. A conjuntura das escolhas públicas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, maio/jun. 2008.

MOREIRA, Marcílio Marques. Um fio condutor para as boas políticas públicas. *Propriedade & Ética*, Rio de Janeiro, v. 1, n. 4, p. 28-30, jul./ago. 2008.

MOURA, Leides Barroso Azevedo. Exclusão social, vulnerabilidades e empoderamento comunitário. *Revista Participação*, Brasília, v. 8, n. 13, p. 32-37, out. 2008.

OLIVEIRA, José Antônio Puppim de. Desafios do planejamento em políticas públicas: diferentes visões e práticas. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n.2, p. 273-288, mar./abr. 2006.

PEREIRA, Potyara Amazoneida. Estado, regulação social e controle democrático. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira (Org.). *Política Social e Democracia*. Rio de Janeiro: Cortez, 2001. p. 25-42.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) 2006*. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/rdh>>. Acesso em: 10 jun. 2009.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO. *Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) 2009*. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/rdh>>. Acesso em: 25 maio 2010.

QUIJANO, Aníbal. Colonialidade do poder, globalização e democracia. *Democracia, Estratégia e Política*: projeto Raúl Prebisch, Brasília, n. 6, p. 132-179, abr./jun. 2007.

REIS, Fábio Wanderley. O nacional e o social em tempos globais. In: GERSCHMAN, Sílvia; VIANNA, Maria Lúcia Werneck (Org.). *A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1997. p. 43-51.

RIBEIRO, Eduardo Pontual et. al. Crescimento pró-pobre no Brasil – análise exploratória. In: CARVALHO, José Raimundo; HERMANNNS, Klaus. (Org.). *Políticas Públicas e desenvolvimento regional no Brasil*. Fortaleza: Konrad Adenauer, 2005. p. 45-74.

RODRIGUES, Leda Boechat. Grupos de pressão e grupos de interesses. In: PASQUINO, Gianfranco et. al. *Curso de introdução à Ciência Política*. Grupos de pressão e mudança política e social. Brasília: 1982, p. 21-37.

SCHMIDT, João Pedro. Para entender as políticas públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Direitos Sociais e Políticas Públicas*. Desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008. p. 2307-2333.

SCHMIDT, João Pedro. Gestão de políticas públicas: elementos de um modelo pós-burocrático e pós-gerencialista. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Direitos Sociais e Políticas Públicas*. Desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007. p. 1988-2032.

TREVISAN, Andrei Pittol; BELLEN, Hans Michael Van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*, São Paulo, v. 42, n. 3, p. 529-550, maio/jun. 2008.

VIOLA, Eduardo. Reflexões sobre as dimensões da globalização, as novas formas sociopolíticas transnacionais e a redefinição do horizonte da democracia. In: GERSCHMAN, Sílvia; VIANNA, Maria Lúcia Werneck (Org.). *A miragem da pós-modernidade: democracia e políticas sociais no contexto da globalização*. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1997. p. 65-77.

