

A obra “Políticas Públicas por Dentro” de Lindomar Wessler Boneti trata de uma tentativa de apresentação do tema “Políticas Públicas” sob uma perspectiva diferente daquela apresentada pelas instituições de ensino ou aprendidas na academia. Enquanto esta busca analisar as políticas públicas do ponto de vista dos resultados, ou seja, a partir da gerência de recursos públicos, a perspectiva de Boneti é realizar um “estudo” da política pública, dedicando-se ao contexto e toda a complexidade que antecede o seu nascimento. Como ele mesmo cita, é a análise que parte do “momento da gestação da ideia da qual resulta uma ação pública”. Nesse sentido, três aspectos são privilegiados: a complexidade que envolve o princípio da elaboração, a operacionalização e o caráter das políticas públicas, de modo que a obra ficou assim dividida.

O elemento primeiro de uma política é uma pressuposição ou um princípio. A partir de então, a ideia de construção surge. Tal princípio, na sua complexidade refere-se ao contexto dos fatores determinantes que dão origem a uma ideia. É, portanto, nesse princípio, “que se encontra a natureza de significação das políticas públicas”. Ao tratar dos pressupostos elementares que possibilitam o entendimento da gênese de uma política pública, bem como a análise da complexidade que envolve a sua elaboração e operacionalização, o autor elenca que é da relação entre o Estado, as classes sociais e a sociedade civil que surgem os agentes capazes de definir a política pública. Assim, entender o conceito de estado, na amplitude que lhe é devida, é um passo importante, senão o primeiro.

O Estado, dentro da atual conjuntura social e econômica, não pode ser considerado mera instituição de dominação a serviços da classe dominante, muito menos ser considerado com instituição regida pela lei e a serviço de todos os segmentos sociais. Ou seja, para o autor, no contexto de gênese de uma política pública, o estado não pode ser campo neutro de debate, não podendo uma determinação jurídica ser a base de pensamento. Se assim fosse, estaríamos negando a dinâmica de conflito, tão importante e presente na conjuntura mundial atual. Mesmo diante de toda a problemática levantada, ainda é presente e forte a afinidade entre as políticas públicas, enquanto projetos do Estado, e os interesses das elites econômicas, haja vista seu imenso poder de influência na conjuntura decisória do aparelho Estatal. As decisões políticas de expansão das relações capitalistas pelo Fundo Monetário Internacional, por exemplo, refletem bem a presença dos interesses das elites dominantes na sua base elementar. Fica claro que as elites globais, assim como as classes dominantes são os agentes determinantes na elaboração e implementação das políticas públicas, embora não sejam os únicos atores nesse cenário.

O contexto apresentado acima monta uma primeira importante constatação: os condicionantes básicos de uma política sofrem influência direta do momento histórico. Assim, políticas públicas podem ser consideradas como um conjunto de decisões de intervenção na realidade social, não sendo, portanto, estáticas e petrificadas no tempo. Como os eventos históricos ocorrem num dado espaço territorial, a instância local se constitui de um importante condicionante, nesse caso, não para a elaboração, mas para a operacionalização. Discutido todos os pontos elementares, é preciso compreender a gênese das Políticas Públicas. Bonetti utiliza o termo em sentido amplo, significando não apenas a origem, mas algo que vai além dela, analisando o processo, os princípios e os determinantes, dos quais surgiram as ideias de ação que, posteriormente darão origem a uma política pública.

Toda política pública tem seu nascedouro na concepção de sociedade. Tais concepções fundamentam a efetivação das políticas públicas. Isso acontece porque a origem dessas concepções tem no contexto histórico suas proposições. Mesmo nos dias atuais, por exemplo, embora o pensamento científico já tenha

¹Mestrando em Planejamento Territorial pela Universidade Estadual de Feira de Santana. Especialista em Saúde Pública. Membro do grupo de pesquisa GEONAT. E-mail: carlos.dornels@juazeiro.ba.gov.br

percorrido uma longa história de amadurecimento, a tradição do iluminismo de associar uma decisão política a uma verdade comprovadamente científica ainda é muito presente. Esse fato se traduz na atual necessidade de estudos técnicos/científicos como determinantes de políticas públicas, sobressaindo inclusive a vontade da população. E não encerramos por aqui. Muitas características do racionalismo clássico pouco tem se modificado ao longo dos tempos. A centralização da verdade conforme seus costumes culturais e de desenvolvimento econômico, como é o caso dos países desenvolvidos, constituem uma concepção etnocêntrica. Essas verdades únicas e universais como centro (grupo dominante e detentor de poder) do entendimento geram conflitos com os pensamentos periféricos (grupos pobres e subdesenvolvidos). Como o poder do centro é muito maior e mais forte, a periferia acaba incorporando e tomando para si as necessidades dos grupos dominantes. Desse contexto podemos concluir que as ações das instituições públicas partem do pressuposto de que há homogeneidade entre as pessoas, não tratando os “diferentes” de modo “diferente”. Atualmente, o princípio da equidade ou da justiça social quebra com esse paradigma.

Outro aspecto importante refere-se à influência das ciências exatas, especialmente a da Física. Os avanços no domínio da natureza repercutiram significativamente nas ciências humanas, de modo que ingredientes das ciências naturais passassem a integrar as ciências humanas. O primeiro desses ingredientes, como cita o autor, é o pensamento de Newton. Suas teorias da física, como energia, força e movimentos tiveram aplicação também no campo da ciência do desenvolvimento humano. O que podemos entender desse contexto é que além da influência do desenvolvimento industrial no desenvolvimento social, não existe singularidade no que se refere ao desenvolvimento social. Assim, comunidade ou pessoas que utilizam modelos singulares de produção da vida material e social jamais podem se desenvolver socialmente a partir das suas próprias experiências, mas dependem de uma força externa.

Essa concepção do científico como fundamento para a elaboração de políticas públicas trás no seu âmago a ideia de universalidade automática, ou seja, as características do pensamento científico não se alteram conforme a realidade local. No mesmo raciocínio está a infalibilidade da técnica científica, de modo que tudo que nasce da ciência tem valor absolutamente livre de erros. Essa universalização em conceito programático trás como elemento o trato das populações sobre a perspectiva da homogeneidade. O antidiferencialismo nas políticas públicas emerge dessa concepção, exatamente no instante em que o desenvolvimento industrial elenca como mecanismo de expansão, o universalismo do saber tecnológico. Um novo elemento surge à medida que se conjuga ciência e desenvolvimento econômico. A ideia de utilidade passa a ser elemento de base para a ciência, de modo que só é ciência aquilo que for útil. Nesse sentido, a instituição de políticas públicas, fundamentadas no já mencionado etnocentrismo e utilitarismo se expressam, portanto em três esferas: a produção da cultura e do imaginário, a produção econômica e a gestão política.

Outro ponto de destaque na construção das políticas públicas, considerando o etnocentrismo já discutido, é que, como os agentes definidores de políticas públicas, que representam a classe dominante e que têm o poder de barganha, não têm levado em consideração as desigualdades existentes entre os segmentos sociais. Com isso, tais políticas acabam beneficiando mais seus definidores, o que interfere na operacionalização das ações previstas. Desse modo, fica claro que uma melhor concepção de igualdade, desigualdade e pobreza faz-se necessária para a elaboração de políticas mais eficazes, eficientes e efetivas.

Importante o que Bonetti apresenta quanto à concepção de igualdade: “a igualdade não se estabelece pela maioria, mas a partir do padrão, que na nossa sociedade capitalista é imposto pelas classes dominantes. O igual assume a posição de comando, para não dizer dominador[...]”. Essa concepção de pensamento apresentada pode ser um dos elementos capazes de explicar porque as políticas públicas beneficiam mais proeminentemente a classe dominante. É dessa relação que surge o termo desigualdade associado a uma condição dita inferior. Portanto, o desigual seria o pobre e não o rico, mesmo que o primeiro seja composto pela maioria. O que determina a desigualdade, segundo essa linha de pensamento, é o fato de que a legitimação das práticas sociais pelas classes dominantes resulta em impeditivos para as demais. Na medida em que essas práticas são reconhecidas por meio de políticas públicas, elas passam por uma valorização simbólica ou real. Isso gera interesse das classes dominantes, o que afastamos pobres da possibilidade de acesso a esse capital. O que se vê é que o criador perde o domínio sobre a obra criada, aqui as práticas sociais.

Importante entender que os recursos de sobrevivência somente se tornam capital social à medida que se tornam legítimos, passando a ter uma valoração em três dimensões: nas instâncias burocráticas do estado, no caráter de mercadoria e valor real que recebe esta prática social e na apropriação pelas classes dominantes. É da confluência desses três elementos que nascem as desigualdades sociais, a exploração de classes, a criação de subjetividades que inferiorizam a condição de pobre. Outro importante influenciador no processo de elaboração das políticas públicas é o capitalismo globalizado. Uma justificativa plausível para essa concepção é dada pelo estreito laço entre as relações econômicas e as relações políticas, que juntas geram pressão para a elaboração de políticas públicas que favoreçam o aparecimento de novas tecnologias, por exemplo, com o objetivo de aumento de ganhos para as relações econômicas mundiais.

Por outro lado, a questão social não pode ser isolada do contexto das políticas públicas, pois caso assim fizéssemos correríamos o risco de gerar danos a toda coletividade, sobretudo a partir da legitimação da existência de uma classe dominante. O que preocupa é a localização estreita e apertada que a questão social ocupa, entre o grupo política hegemônico do poder e o setor econômico, estando ela vulnerável e submissa aos detentores do poder e da economia dominante. Capitalismo e a questão social como visto, não podem ser pensado isoladamente. No fordismo, por exemplo, a questão social ganhou destaque, por se perceber “a importância de um elemento-chave para o modo de produção capitalista: a sua reprodução.” No campo prático, viu-se a adoção de jornada de trabalho de 8 horas, aumento dos salários, autorização de sindicalização, assistência de saúde física e mental e muitos outros benefícios para os operários. A partir dessa análise, podemos inferir que as políticas sociais têm origem nas mudanças ocorridas no processo de organização da produção.

As políticas públicas tendem a ser gestadas no sentido de se estabelecer um vínculo entre a sociedade civil e o estado mediante ações de intervenção na realidade social. Nesse vínculo, o elo entre o grupo governante e o poder é dado pela sociedade, através do voto. Nesse sentido, as políticas públicas nascem de carências e interesses, que se apresentam como fatos políticos. Assim, uma política nasce de um fato político gerador. Muito embora, na grande maioria, as políticas nascem de um carência ou necessidade, é mister lembrar que essa verdade não é absoluta. Algumas vezes, cria-se uma falsa carência para atender a interesses particulares, como a abertura de mercado, que por sinal, vem forçando a elaboração de políticas públicas em todo o mundo. É importante frisar que essa falsa carência como fonte geradora não é de todo ruim. A partir dela surgem, no caso da abertura de mercado, novas fontes de trabalho que são beneficiam grande contingente de pessoas.

Um terceiro elemento que pode funcionar como impulso para a criação de políticas públicas é, por exemplo, a necessidade de certos grupos políticos de se manter no poder. Muito desse mecanismo se viu no nordeste do país, através do amparo aos flagelados da seca. Não menos importante, as organizações da sociedade civil e os movimentos sociais mundiais constituem uma potente força geradora de políticas públicas. Diferentemente das organizações do passado, hoje elas se apresentam como resultado de um processo de mundialização no contexto de suas múltiplas formas e dentro de uma trama histórica complexa. A diferença dos movimentos sociais de hoje em relação aos do passado é a linha de pensamento. O que se vê hoje é uma luta contra a hegemonia e não a simples busca de mecanismos de satisfação de necessidades básicas, como ocorria antigamente. Trata-se atualmente, de um resgate da individualidade, da singularidade e da diferença.

As mudanças no panorama econômico mundial foram acompanhadas de uma série de inovações culturais. Novas leituras de mundo foram surgindo, o que resultou em um novo perfil da estrutura social. Desse modo, novos agentes definidores de políticas públicas foram emergindo ou ganhando espaço no campo das políticas públicas. Muito embora esses novos agentes não tenham tanta força para mudar os rumos das práticas políticas, não podem ser esquecidos e sub-valorizados. Os movimentos sociais, ao longo das últimas décadas transfiguram-se de movimentos contestatórios em agentes de negociação. O que vemos hoje, por parte dos movimentos sociais é que assumiram uma postura de negociação em defesa de setores da sociedade civil. Nessa nova configuração, os opositores tornam-se parceiros. Após toda essa conceituação apresentada por Bonetti, ele passa a discutir agora a operacionalização das políticas públicas, ou seja, quando elas deixam de ser fato política para se transformarem em atos burocráticos, ou seja, em ações práticas para atender as realidades sociais.

Após sair da tutela política do legislativo, passa-se agora às mãos dos burocratas que, em conceito programático, são técnicos responsáveis por transformar as políticas públicas em projetos de intervenção da realidade social. São profissionais qualificados, especializados em áreas específicas que colocarão em prática aquilo que foi definido como política pública. São, portanto, responsáveis pela operacionalização. O que preocupa agora é o vínculo desses profissionais com as classes dominantes, o que pode interferir na planificação da política pública a ser colocada em prática. Além do mais, pressões externas de organizações sociais podem atuar agora na perspectiva de que as ações práticas atendam a seus interesses específicos. Após passar pelo setor burocrático, o que se busca ver é a operacionalidade que, no caso do Brasil, sempre é comandada por correligionários do partido político que se fez autor do projeto, usando-o mais uma vez como mecanismo de se manter no poder. Assim, desde a etapa de gestação até a operacionalização, uma série de pessoas e instituições, em cada instância de poder põe na política pública uma impressão sua. Isso significa dizer que uma rede de micropoderes está presente desde as ideias até a intervenção prática, contribuindo para que interesses particulares sejam estejam presentes em cada instância de poder.

Por último, o autor discute os conceitos de políticas públicas e seus objetivos. Não o fez anteriormente por julgar necessário antes disso, a compreensão como elas surgem e ganham forma.

A compreensão do que seja uma política pública parte da nova dimensão social que surgiu e se firmou nas últimas décadas. A partir dela, podemos compreender política pública como ações que nascem do contexto social, ou seja, de um conflito, de uma agenda, enfim, de uma necessidade. De modo mais amplo, é o resultado da dinâmica de jogo de forças que se estabelece no âmbito das relações de poder, envolvendo grupos políticos, econômicos, classes sociais e demais organizações da sociedade civil. Como produto deste jogo tem-se uma política pública. Bonetti conclui que “[...] o caráter de uma política pública [...] é construído durante o todo da sua trajetória, desde o momento da sua elaboração até a sua operacionalização, assumindo importância decisiva na formação desse caráter a correlação de forças sociais envolvidas”. É no contexto da sociedade civil o berço de uma política pública, sendo resultado da correlação de forças sociais, muito bem abordadas por BONETTI.

Bonetti, na obra aqui discutida, trás com sutileza um texto claro e de grande valia para quem deseja compreender mais sobre políticas públicas. A partir dos exemplos citados e de uma lógica de construção do texto diferenciada, o autor permite a construção dos conceitos ao longo de suas explicações. Desse modo, a apresentação de um conceito ao final da obra é apenas o desfecho daquilo que foi sendo construído e solidificado ao longo da leitura.