

REVISITANDO OS CONCEITOS DE FORMULAÇÃO, IMPLEMENTAÇÃO E AVALIAÇÃO DE POLÍTICAS E PROGRAMAS SOCIAIS NO BRASIL

Cláudia Regina Paese*
Anne Adelle Gonçalves de Aguiar **

Resumo: O objetivo do artigo é analisar o tema da formulação, avaliação e implementação de políticas e programas sociais no Brasil. Trata-se de um exercício instigado pela tentativa de identificar a trajetória e os princípios que organizam a agenda das políticas públicas nos tempos atuais. A política social é entendida como uma ação dos governos que exerça um impacto direto sobre o bem-estar dos cidadãos pela prestação de serviços, com foco na atuação dos Conselhos de Saúde. Esses, por sua vez, tornaram-se mecanismos de formulação, implementação e avaliação das políticas sociais no Brasil.

Palavras-chave: Formulação de políticas sociais, avaliação de políticas sociais, política social, Conselhos de Saúde.

A REVIEW OF THE CONCEPTS OF FORMULATION, IMPLEMENTATION AND EVALUATION OF SOCIAL PROGRAMS AND POLICIES IN BRAZIL

Abstract: The aim of this paper is to focus on the formulation, evaluation and implementation of the policies and social programs in Brazil. This is an exercise started by an attempt to identify the trajectory or the path upon which we will discover the principles of organization of the public policy agenda in recent times. Social policy is seen as government action that has a direct impact on the welfare of citizens, by providing services that focus on the action of the Board of Health. These actions, in turn, have become the mechanisms to formulate, implement and evaluate the social policies of Brazil.

Keywords: Formulation of social policies, evaluation of social policies, social policies, Health Council.

Introdução

Os processos políticos, sociais e econômicos que acompanharam a transformação do Estado a partir da segunda metade do século vinte (1950 a 2000) resultaram na emergência de um novo campo de investigação social, que podemos denominar de análise das políticas públicas.

A análise desse período permite retratar as principais diretrizes e princípios norteadores da ação do poder público estatal. Podemos identificar três marcos históricos para as políticas públicas, quais sejam:

- i. Governo Juscelino Kubitschek: nesse período, com o plano de metas, visava-se intensificar o processo de industrialização. Ao mesmo tempo em que contribuía para a inserção da economia brasileira no cenário internacional a

- partir de da diversificação da base produtiva nacional, as políticas públicas incluíam no mercado consumidor, pelo incentivo ao emprego industrial, as populações que migravam do campo para a cidade.
- ii. Governo civil-militar: impulsionado pelas políticas de Juscelino Kubitschek, o Brasil conhece o chamado “milagre econômico”, que foi importante para aprofundar o processo de modernização da sociedade brasileira, com políticas públicas que elevavam o bem-estar material da população pela sua inserção no mercado de trabalho nas áreas urbanas que se industrializavam rapidamente.
 - iii. Constituição de 1988: criou marcos institucionais para que a política pública se distanciasse do modelo tecnocrático do período civil-militar. Os governos de Fernando Henrique Cardoso (1994-2001) e de Luís Inácio “Lula” da Silva implementaram políticas públicas com forte viés de participação popular e controle social do Estado.

Este trabalho está dividido em duas sessões: na primeira revisitamos os conceitos de política, política pública e, por fim, política social, na tentativa de delimitar sua abrangência em termos de esfera de poder. Na segunda sessão, este artigo analisa a participação da sociedade civil que, organizada, passa a ser representada em espaços públicos como é o caso dos Conselhos de Saúde alterando, assim, a dinâmica e o contexto de formulação, implementação e avaliação de políticas e programas sociais no Brasil em sociedades democráticas.

Revisitando os conceitos de política, política pública e política social

Antes de iniciarmos a reflexão sobre política pública e política social, devemos definir em que consiste a política. Para Hannah Arendt (2002, p. 3) “a política [...] baseia-se no fato da pluralidade dos homens [...] O sentido da política é a liberdade”. Segundo Frey, a política apresenta três dimensões:

a dimensão institucional “polity” se refere à ordem do sistema político, delineada pelo sistema jurídico, e à estrutura institucional do sistema político-administrativo. No quadro da dimensão processual “politics” tem-se em vista o processo político, freqüentemente de caráter conflituoso, no que diz respeito à imposição de objetivos, aos conteúdos e às decisões de distribuição. A dimensão material “policy” refere-se aos conteúdos concretos, isto é, à configuração dos programas políticos, aos problemas técnicos e ao conteúdo material das decisões políticas (FREY, 2000, p. 216-217).

Para Souza, a política pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica:

nasce nos EUA, rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição européia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam, então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos. Assim, na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado – o governo –, produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos EUA, ao contrário, a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos (SOUZA, 2006, p. 21-22).

Ainda para a autora, a área de políticas públicas contou com quatro grandes “pais” fundadores: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton.

Laswell (1936) introduz a expressão *policy analysis* (análise de política Pública). [...] Simon (1957) introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), [...] Lindblom (1959; 1979) questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas [...] Easton (1965) contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema [...] (SOUZA, 2006, p. 23).

Segundo a autora, existem várias definições sobre o que seja política pública, utilizaremos, neste artigo, a de Mead (1995 apud SOUZA, 2006, p. 24) que a define “como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas”. Para Frey (1997), a ordem política concreta forma o quadro, dentro do qual se efetiva a política material por meio de estratégias políticas de conflito e de consenso. Se é por meio de estratégias políticas que compõe conflito e consenso, para tal, é necessário estabelecer critérios de avaliação que nos permitam dizer se e porque uma política é preferível à outra. O que se percebe é que:

[...] na medida em que envolve princípios políticos, cuja relevância é dada por sua conexão com alguma concepção de Bem-Estar humano, e as prioridades a ser observada entre eles, a análise de avaliação terá sempre um caráter complexo e controverso (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p.108).

Os grupos de interesse podem ser classificados de diversas maneiras: quanto ao tipo de interesse representado, quanto à intensidade de organização do grupo e por fim quanto ao campo de ação prioritário (WEBER, 1977, p. 75; HEINZE, 1981, p. 57 apud SANTOS, 2002, p. 197). Neste

debate, que envolve interesses privados, damos destaque a dois grupos: neopluralismo e ao corporativismo. Para os neopluralistas:

nem todos os grupos têm acesso semelhante ao processo de formulação, em função sobretudo da qualidade e quantidade dos recursos à disposição dos mesmos (Christiansen e Dowding 1994: 15). Além dos recursos financeiros, de organização e de informação, um outro recurso ocupa um lugar central, a saber, a legitimidade. Um grupo deve credenciar-se como legítimo para que possa ganhar acesso ao processo de formulação (SANTOS, 2002, p. 202-203).

O corporativismo implica uma comunidade de atores estreitamente coesa, composta pelo Estado e pelos grupos de interesse que representam o capital e o trabalho.

a existência de uma rede de política pública que tem influência sobre os resultados políticos, mesmo que seja claro que não os determina. Ao mesmo tempo essa existência reflete o status relativo – e o próprio poder – dos interesses particulares em dado campo político (RHODES; MARSH, 1995).

Kingdon (1995) desenvolve uma forma para entender as políticas públicas, como um processo, o qual está baseado:

- i. Na argumentação;
- ii. No debate em torno das ideias;
- iii. Nas formas distintas em se entender e interpretar os problemas.

Para tanto, no processo que compõe a implementação e formulação de uma política pública devem estar envolvidos os seguintes processos:

- i. Construção da agenda;
- ii. Especificação de alternativas;
- iii. Escolha de uma alternativa;
- iv. Implementação;
- v. E para Vianna e Queiroz (1988), ainda deve constar a avaliação e o reajuste.

Para tanto, neste momento da discussão sobre políticas públicas utilizaremos a definição atual de Hofling (2001, p. 30), as qual se refere às políticas como “[...] formas de interferência do Estado, visando à manutenção das relações sociais de determinada formação social”. Se políticas públicas são o “Estado em ação”, “é o Estado implantando um projeto de governo, através de programas, de ações voltadas para setores específicos da sociedade”.

Como ocorre a formulação, implementação e avaliação de uma política pública? Segundo os analistas, a formulação de uma política pública significa considerar alguns aspectos como:

[...] quem decide o quê, quando, com que consequências e para quem. São definições relacionadas com a natureza do regime político em que se vive, com o grau de organização da sociedade civil e com a cultura política vigente (TEIXEIRA, 2002, p. 2).

A formulação requer também um planejamento, um planejamento que implica em um processo que, por definição, em uma tramitação democrática, em que o ritual de reuniões sistemáticas preveja que todos os presentes possam se manifestar, movimentos sociais, grupos de indivíduos representados, entidades interessadas, e o Estado. A formulação de soluções e a tomada de decisões representam uma fase crucial da produção de políticas públicas (LINDBLUM, 1981).

A tomada de decisão pode resultar de um cálculo orientado para escolher a melhor solução e, nesse sentido, depende da racionalidade dos gestores ou das informações que eles conseguem processar. No entanto, como apontaram March e Simon (1958) em função de restrições de tempo, de recursos financeiros e de acesso a informação, a decisão pode traduzir a escolha de uma solução satisfatória (LEITE, 2006, p. 10).

A formulação de uma política pública também requer, além das discussões públicas em instâncias e fóruns públicos, por parte de estado e sociedade civil¹, a constituição de um ciclo, que é composto de etapas, quais sejam:

Identificação de um problema – ingresso de uma demanda na agenda pública; Formulação de alternativas de solução – momento em que são elaboradas e negociadas as possíveis alternativas de ação para o enfrentamento do problema; Tomada de decisões (formulação da política propriamente dita) – eleição de uma alternativa de solução que se converte em política legítima; Implementação da decisão tomada – execução das ações; Término da ação – avaliação dos resultados da ação, que pode resultar em uma nova política ou em um reajuste (apud. MAGALHÃES, BOUCHARDET, 2009).

A formulação de políticas públicas ainda deve corresponder a uma agenda.

No topo da agenda encontram-se as políticas que contribuam para fortalecer a estabilidade macroeconômica

e o crescimento. Num nível inferior estariam políticas promovendo oportunidades econômicas e em seguida políticas visando a redução da pobreza. Os deputados e senadores, por outro lado, tendem a privilegiar políticas (setoriais, econômicas ou sociais) que trazem recursos para seus eleitores potenciais (LEITE, 2006, p. 5).

Já a implementação de uma política pública “[...] corresponde à execução de atividades que permitam que ações do governo sejam implementadas com vistas à obtenção de metas definidas no processo de formulação de políticas” (SILVA; MELLO, 2000, p. 3). Os estudos sobre os processos de implementação se tornaram muito relevante para analisar os resultados de uma política. A implementação de política é uma fase do processo decorrente do processo político. É o momento crucial, pois quando não se atinge o objetivo definido, muitas vezes, isso é considerado como falha de gestão, ou gerenciamento pobre (MINOGUE, 1983).

O próprio processo de implementação, tem imbuído no seu contexto, a tomada de decisões, que se constituirá numa fonte de dados, de informações que irão contribuir para a implementação, e produzir elementos para avaliação da implementação. O que alguns autores (LINDBLON; CHARLES, 1980) entendem como uma “espécie de jogo” na política. Fica claro que as políticas públicas resultam da confrontação de interesses divergentes nos diversos mercados políticos que estruturam e no sistema político como um todo. Ao se reconhecer esse jogo político,

[...] como essencial à vida democrática e para o controle social da ação do governo, estudiosos da área de políticas públicas tem enfatizado a importância de se incorporar grupos envolvidos pelas políticas e nela interessados, no processo de formulação e implementação de políticas públicas (SILVA; MELLO, 2000, p. 13).

Envolto no processo de formulação e implementação de políticas públicas fica evidente que

as políticas públicas traduzem, no seu processo de elaboração e implantação e, sobretudo, em seus resultados, formas de exercício do poder político, envolvendo a distribuição e redistribuição de poder, o papel do conflito social nos processos de decisão, a repartição de custos e benefícios sociais (TEIXEIRA, 2002, p. 2).

Vimos o que é política pública. E a política social, em que consiste? Segundo Marshall (1967, p. 7) política social é a “[...] política dos governos relacionada à ação que exerça um impacto direto sobre o bem estar dos

cidadãos, ao proporcionar-lhes serviços". As políticas sociais se referem a ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado, voltadas, em princípio, para a redistribuição dos benefícios sociais visando à diminuição das desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico.

O "jogo político" também está presente na avaliação das políticas sociais e de seus programas, ele está representado nas relações consideradas fundamentais que se estabelece entre Estado e políticas sociais, entre a concepção de Estado e a(s) política(s) que este implementa, em uma determinada sociedade, em determinado período histórico. Para tanto, é possível entender porque as políticas sociais assumem "feições" diferentes em diferentes sociedades e diferentes concepções de Estado.

Na análise e avaliação de políticas implementadas por um governo, fatores de diferentes natureza e determinação são importantes, especialmente quando se focaliza as políticas sociais e seus programas. Uma omissão, no tratamento analítico das questões associadas ao processo de avaliação das políticas sociais bem como de seus programas e de seu uso, significa o esvaziamento da possibilidade de se analisar de forma final a política da avaliação de políticas.

No Brasil, a importância da avaliação das políticas públicas é reconhecida em documentos oficiais e científicos, mas esse reconhecimento formal ainda não se traduz, em algumas regiões do Brasil, em processos de avaliação sistemáticos e consistentes que subsidiem a gestão pública (HARTZ; POUVOURVILLE, 1998, p. 68).

Análise, entretanto, e avaliação de programas e políticas sociais nos remetem à necessidade de se compreender que essas políticas estão relacionadas às características históricas de cada realidade social em que emergem. Para Höfling,

na análise e avaliação de políticas implementadas por um governo, fatores de diferentes natureza e determinação são importantes. Especialmente quando se focaliza as políticas sociais (usualmente entendidas como as de educação, saúde, previdência, habitação, saneamento etc.) os fatores envolvidos para a aferição de seu "sucesso" ou "fracasso" são complexos, variados, e exigem grande esforço de análise (HÖFLING, 2001, p. 32).

No caso, a avaliação de políticas sociais e programas é uma função que consiste em examinar os efeitos atribuídos a ação do governo. A avaliação é uma atividade normativa: individualmente ou em grupo, os avaliadores agem em função de quadros de referências, de seus valores e normas, de

suas percepções. Neste sentido, a avaliação política pode ressaltar, quer o caráter político do processo decisório que implicou na adoção de uma dada política, quer os valores e critérios políticos nela identificáveis.

A avaliação política nesta perspectiva prescinde do exame da operacionalidade concreta ou da implementação do programa sob análise. Ela examina os pressupostos e fundamentos políticos de um determinado curso de ação pública, independentemente de sua engenharia institucional e de seus resultados prováveis (ARETCHE, 1998, p. 1).

Um dos grandes problemas da área de avaliação de políticas sociais e seus programas se refere a sua análise, pois a maioria dos analistas tem se preocupado “[...] essencial e tradicionalmente, em estudar como as decisões são tomadas: que fatores influenciam o processo de tomada de decisões e as características desse processo” (FIGUEIREDO; FIGUEIREDO, 1986, p. 107).

Desta forma, a análise de uma política social requer avaliar o âmbito de sua eficácia, o resultado, ao invés de se limitar à investigação dos princípios que a fundamentam. Sendo assim, a avaliação das políticas sociais é analisada

[...] com o objetivo de apreender, principalmente, em que medida as metas estão sendo alcançadas, a que custo, quais os processos ou efeitos colaterais que estão sendo ativados (previstos ou não previstos, desejáveis ou não desejáveis) indicando novos cursos de ação mais eficazes (LIMA JÚNIOR et al., 1978, p. 4-5).

Isso pode ser visto na literatura sobre avaliação de políticas públicas, o qual costuma distingui-las em termos de sua efetividade, eficácia e eficiência, distinção esta que é basicamente um recurso analítico destinado a separar aspectos distintos dos objetivos e por consequência, da abordagem e dos métodos e técnicas de avaliação (ARRETCHE, 1998).

Para Faria (2005), várias questões importantes podem ser inferidas a partir das distintas formas do uso da avaliação, dos seus vários elementos que podem ser utilizados e dos usuários potenciais dos estudos de avaliação das políticas públicas.

[...] é que a literatura específica parece ainda essencialmente circunscrita às expectativas acerca do papel da avaliação elencadas pelo “modelo decisionista”. [...] na literatura é uma ênfase quase exclusiva na utilização instrumental, intraburocrática, da avaliação das políticas pública ou, quando muito, nas interações entre decisores, gestores e população beneficiária (FARIA, 2005, p. 105).

Percebe-se assim que é comum encontrar na literatura especializada de avaliação, referências a dimensões desejáveis de desempenho de organizações e programas avaliados, que se traduzirá aqui por exigências de efetividade, de eficiência e de eficácia dos programas de governo.

[...] a efetividade diz respeito à capacidade de se promover resultados pretendidos; a eficiência denotaria competência para se produzir resultados com dispêndio mínimo de recursos e esforços; e a eficácia, por sua vez, remete a *condições controladas* e a resultados desejados de experimentos [...] (MARINHO; FAÇANHA, 2001, p. 2).

Estes seriam critérios que, segundo o autor deve-se reconhecer, mas não se aplicam automaticamente às características e realidade dos programas sociais brasileiros. Para Machado e Kyosen, a política social, sofre influência:

[...] das formações econômico-sociais capitalistas contemporâneas, de ação e controle sobre as necessidades sociais básicas das pessoas não satisfeitas pelo modo capitalista de produção. É uma política de mediação entre as necessidades de valorização e acumulação do capital e as necessidades de manutenção da força de trabalho disponível para o mesmo (MACHADO; KYOSEN, 2000, p. 63).

A avaliação, portanto, de uma política social e de seus programas, torna-se um processo fundamental para a introdução da correção de rumos no decorrer do processo de implementação de políticas sociais no Brasil. Por sua vez, deve-se estar atento a esse processo de avaliação que pode ser definido como a representação e descrição do programa, que se confunde com mecanismos de controle, constituindo referência para a programação de tarefas práticas.

Certamente, não se deve iniciar a avaliação a partir da observação de resultados, pois, em geral, há dificuldades críticas de mensuração de resultados de programas sociais. A avaliação deve cumprir tarefas descritivas e conter características de mecanismos de controle, deve contemplar também avaliações analíticas, constituindo atividade e mecanismo de avaliação e de monitoramento que trataremos a seguir, o caso dos Conselhos de Saúde.

Conselhos municipais de saúde: novos arranjos da política social e seu monitoramento

Esta sessão analisa o caso específico da participação da sociedade civil em Conselhos de Saúde no contexto de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas sociais em sociedades democráticas. A partir de 1980 houve o esgotamento da estratégia estatizante baseada em uma

administração pública extremamente burocrática. O novo discurso acerca da governança democrática focalizava a descentralização das ações do Estado através da transparência, eficiência e qualidade.

A Constituição Cidadã² articulou e concentrou as principais ideias balizadoras da questão da saúde, que, segundo Carvalho (1995), intensificaram o debate e a sistematização de propostas alternativas e uma crítica ao modelo de sistema de saúde vigente na época.

Acrescentou-se a isso a criação de novos mecanismos de participação dos cidadãos nos processos decisórios desta nova forma de gestão, denominado “controle social” e que, em seu bojo, teve experiências inovadoras como fóruns, conselhos, conferências, audiências públicas, orçamento participativo, todas com o objetivo de permitir uma interlocução maior entre a sociedade e o poder público.

Os Conselhos de Saúde a partir de 1988 passam a estar ligados às políticas públicas, e considerados parte integrante do sistema nacional, com atribuições legalmente estabelecidas no plano da formulação e implementação das políticas na esfera governamental, compondo práticas de planejamento e fiscalização das ações estatais. Para Tatagiba

São também concebidos como fóruns públicos de captação de demandas e negociação de interesses específicos dos diversos grupos sociais e como uma forma de ampliar a participação dos segmentos com menos acesso ao aparelho de Estado [...]. Dizem respeito à dimensão da cidadania, à universalização de direitos e à garantia ao exercício desses direitos (TATAGIBA, 2002, p. 47).

É através dos Conselhos de Saúde, constituídos como espaços públicos de cidadania, que se dá essa participação ampliada. Os Conselhos de Saúde são órgãos presentes nas três gestões, União, Estado e Municípios. A participação de novos sujeitos sociais/e ou atores políticos, iniciada nas décadas de 1980³ na discussão das condições de vida da população brasileira e das propostas governamentais apresentadas para o setor da saúde.

Neste período atuavam movimentos sociais urbanos que buscavam a democratização das políticas públicas sociais de saúde. A criação do Sistema Único de Saúde é um dos resultados da atuação destes movimentos. Foi um avanço, pois foram criados canais de participação que articulavam representantes da sociedade e membros do poder público estatal, em práticas que diziam respeito à gestão de bens públicos (GOHN, 2003).

Eder Sader (1988) define esse momento como sendo aquele em que os “novos personagens” políticos entraram em cena, no país. São os movimentos populares urbanos, sindicais, de bairros, reivindicativos, que trazem para o debate público

suas demandas e ressaltam a incapacidade do Estado em assegurar minimamente políticas públicas fundamentais ao bem-estar dos cidadãos (SANTOS, 2006, p. 156).

E se intensifica também no final da década de 90, contribuindo para um amplo debate que permeou a sociedade civil. Para Bravo,

[...] os anos 90, assiste-se ao redirecionamento do papel do Estado, influenciado pela política de ajuste neoliberal. A reforma na Previdência Social e das regras que regulamentam as relações de trabalho no Brasil, é um dos exemplos desta aliança (BRAVO, 2006, p. 99).

A aproximação do poder decisório da população sobre as prioridades, qualidades, aplicação de recursos e controle dos serviços de saúde proporcionou uma melhor integração entre Estado e sociedade. Assim, o município torna-se um espaço do poder social e das políticas públicas, pois a participação na política, por parte dos cidadãos, implica num espaço que pertence a todos da comunidade, onde todos podem opinar acerca de assuntos comuns que lhe afetam, o que se pode chamar na expressão de Castoriadis (1986) “[...] um movimento de auto-instituição explícita”. Para Verza,

nessa perspectiva, importa notar que o espaço público não tem apenas a ver com a tomada de decisões finais. Se assim fosse, sofreria limitações. O espaço público requer tudo quanto se implica, complica e conduz às decisões finais, enquanto decisões de todos os cidadãos participantes (VERZA, 2000, p. 121).

A incorporação do ponto de vista daqueles que usufruirão dos resultados das ações das organizações é decisiva para a boa governança. O fato de esses atores estarem diretamente relacionados às consequências de uma ação os torna legítimos para participarem do processo que delibera a respeito delas sejam pelo direito da participação em si, bem como por questões de eficácia.

A participação nos Conselhos de Saúde está assegurada aos cidadãos no que refere à sua composição, a legislação impõe o respeito ao princípio da paridade entre Estado e sociedade, como mecanismo de equilíbrio nas decisões.

A representação governamental nos conselhos é feita, em geral, por agentes públicos titulares de cargos de direção na administração direta ou indireta, por responsáveis pelas áreas das políticas sociais, e por outros que atuam nas áreas afins, por indicação do chefe do poder executivo. A sociedade civil é representada por conselheiros escolhidos

por seus pares, em fórum próprio, dentre as entidades e organizações não-governamentais prestadoras de serviço, de defesa de movimentos, associações comunitárias, sindicatos, associações de usuários, devendo esta composição ser prevista por lei específica, de acordo com a particularidade de cada contexto (MOREIRA apud TATAGIBA, 2002, p. 67-68).

A participação dos diferentes atores sociais torna as decisões participativas e incorpora no processo diferentes visões e pontos de vista que podem contribuir para o sucesso dos resultados finais, em vista da sinergia que pode ser estabelecida entre os atores.

[...] esses atores ao atuarem em conjunto após o estabelecimento de um projeto a ser desenvolvido onde as estão claras as necessidade e obrigações das partes chegam a um estágio de harmonia que viabiliza a política pública (FERREIRA apud TATAGIBA, 2002, p. 67-68).

Isso pode ser observado na forma como se apresentam as reuniões dos Conselhos de Saúde, onde as formas de participação e atribuições/funções dos conselheiros estão bem definidas através de um regimento interno. A atividade do conselheiro, “[...] por ser definida como atividade de ‘relevância pública’, a função do conselheiro não deve ser remunerada, à exceção dos membros do conselho tutelar” (TATAGIBA, 2002, p. 50). Nesse contexto, o estudo dos conselhos de saúde é de grande importância, já que ele se tornou um espaço tenso e contraditório, que emergiu num contexto de políticas de Estado neoliberais, com estratégias de implementação de direitos sociais.

Quando observamos que as decisões sobre políticas sociais de saúde passam, necessariamente, por deliberações baseadas em conhecimento técnico, que parte dos conselheiros não dispõe, o avanço da democratização da gestão das políticas públicas se apresenta como relativo. O desafio sugerido, portanto, é como tornar legítimo o processo decisório dos conselhos de saúde nos contextos em que apenas uma parte dos representantes detém o conhecimento necessário para deliberar.

O debate sobre a relação entre conhecimento leigo e perito diz respeito à ingerência de atores em campos especializados do saber, nos quais não são “experts”, suscita o problema da legitimidade desta intervenção. Embora o conhecimento leigo não disponha de habilidades científicas e técnicas, possui legitimidade para participar do processo decisório em áreas técnicas, por uma razão fundamental: os leigos são objetos das consequências da aplicação de conhecimento, o que lhes dá o direito de questionar até que ponto as consequências das decisões dos peritos trazem benefícios para a saúde humana, bem como para o meio ambiente.

Uma das causas que restringe a participação dos leigos na tomada de decisão técnica está relacionada à forma como eles são percebidos em

contraste com os peritos. Hannigan afirma que há uma dicotomização entre racional e irracional quando é comparada a percepção pública de risco e as afirmações dos experts a respeito. Segundo ele,

[...] os pontos de vista oficiais [...] sugere [sic] fortemente que os receios públicos respeitantes aos riscos técnicos são claramente irracionais, isto é, as alegações relativas à irracionalidade pública são, em si próprias formas de estruturar as questões de risco. Correlativamente, as formulações políticas originárias da comunidade de profissionais de risco [...] são apresentadas como racionais, avaliações objetivas daquilo que é ou não considerado seguro. Se esta visão for aceite, então diz-se que o risco central educa o público no sentido de este se aperceber que está a exagerar, e de que o risco ligado ao poder nuclear, herbicidas, organismos produzidos pela bioengenharia, etc., não constituem, na realidade, o risco que parecem constituir. Por forma a tranquilizar os receios públicos, os analistas do risco desenvolvem medidas quantitativas através das quais comparam os riscos inerentes a diferentes escolhas políticas, e os seus custos e benefícios relativos (HANNIGAN, 2000, p. 138).

Essa dicotomização pode trazer implicações para a forma e o conteúdo da relação entre leigos e peritos, na qual os primeiros são impotentes para se fazerem ouvir e, em consequência, intervir nos processos que envolvem decisões baseadas na ciência e na técnica. Hannigan mostra como isso pode ocorrer, tomando como exemplo um encontro entre técnicos da Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos (EPA) e a população atingida a fim de discutir a limpeza de uma área destinada para depósito de resíduos tóxicos.

[...] os residentes foram bombardeados com informação técnica. Num encontro, os representantes [da] EPA distribuíram documentos que totalizaram quarenta e quatro páginas. As pessoas que freqüentaram esses encontros eram supostas assimilar uma diversidade de dados, tabelas, gráficos quadros e uma exibição de diapositivos numa rápida sucessão. Ao mesmo tempo, os fatos que os residentes queriam nunca estiveram disponíveis e não foi dada nenhuma explicação ou interpretação como aconteceu com a informação apresentada pelos cientistas consultores (HANNIGAN, 2000, p. 138).

Ao mesmo tempo em que se observa a restrição dos peritos à participação pública na tomada de decisão sobre ameaças à saúde humana, em vista de uma suposta irracionalidade dos leigos, os dados mostram que os atores

sociais se interessam pela participação nesse processo decisório. Essa posição fica reforçada quando se observa que parcela considerável da sociedade percebe que a ciência e a técnica são limitadas para resolver problemas, o que justifica ainda mais a necessidade de que o trabalho dos peritos esteja aberto à participação pública como instrumento capaz de tornar socialmente mais robusto o processo decisório baseado na técnica e na ciência⁴.

Considerações finais

Podemos extrair, portanto, a seguinte conclusão: em um primeiro momento o campo da formulação, implementação de políticas públicas representa o tempo em que os objetivos são definidos e devem/podem ser traduzidos em ações. Essas ações, em um segundo momento, requerem outro processo, o de avaliação definindo, assim, uma política pública.

Os Conselhos de Saúde no contextos acima surgiram como uma inovação na expressão dos interesses dos diferentes grupos sociais existentes, pois é considerado como espaço de partilha de poder e de construção de democracia e ampliação de direitos e da cidadania, através dos processos de participação.

Notas

* Mestre em Política Social pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT). Membro do grupo de pesquisa “Política Social, Direitos Sociais e Serviço Social”. Professora da Unirondon, câmpus Cuiabá/MT. E-mail: crpaese@yahoo.com.br

** Especialista em Administração Pública pela Universidade Federal de Mato Grosso (UFMT) e mestranda em Política social pela mesma universidade. Membro do grupo de pesquisa Sociojurídico, Interdisciplinaridade e Assistência. Professora da Unirondon, câmpus Cuiabá/MT. E-mail: aneadelle@gmail.com

¹ O conceito de sociedade civil que utilizamos em nosso trabalho é o de (BOBBIO; MATTEUCI, 1986, p. 1210). “Sociedade civil é representada como o terreno dos conflitos econômicos, ideológicos, sociais e religiosos que o Estado tem a seu cargo resolver, intervindo como mediador ou suprimindo-os; como a base da qual partem as solicitações às quais o sistema político está chamado a responder; como o campo das várias formas de mobilização, de associação e de organização das forças sociais que impelem à conquista do poder político”.

² O texto constitucional de 1988 contemplou “[...] avanços em alguns aspectos, a exemplo dos direitos sociais, com destaque para a seguridade social, os direitos humanos e políticos, pelo que mereceu a característica de “Constituição Cidadã”, de Ulisses Guimarães” (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 141).

³ Aqui nos referimos a movimentos sociais urbanos em favor da melhoria do sistema de saúde, em âmbito local e nacional dentre eles: o Movimento Sanitarista, O Movimento Popular de Saúde, Movimento Médico.

⁴ Deve-se ressaltar, porém, os riscos da idealização do conhecimento leigo como se ele fosse uma “categoria homogênea”, livre das influências do conhecimento perito (GUIVANT, 2001), e ao mesmo tempo uma panacéia para eliminar os riscos. A questão a que se refere nosso trabalho diz respeito à abertura dos “experts” à intervenção pública

na tomada de decisão técnica, uma vez que a ciência é limitada para estabelecer riscos potenciais e seu alcance.

Referências

ARENDDT, Hannah. **O que é política?** 3 ed. Rio de Janeiro: Editora Ursula Ludz: Bertrand Brasil, 2002.

ARRETCHE, Marta Teresa da Silva. **Políticas sociais no Brasil:** descentralização em um estado federativo. Trabalho apresentado no XXI Encontro da LASA, Chicago, USA, 24/06/1998.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO Gianfranco. **Dicionário de política**, 4 ed. Brasília: UNB, v. 2, 1986.

BRAVO, Maria Inês Souza. **Política de Saúde no Brasil.** Versão revisada do artigo As políticas de seguridade social (sic) saúde. Rio de Janeiro, 2001.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política da avaliação de políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 20, n. 59, 2005.

FIGUEIREDO, Marcus Faria; FIGUEIREDO, Argelina Maria Cheibub. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise de Conjuntura**, v. 1, n. 3, 1986.

FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **IPEA**, Brasília, v. 21, 2000.

GUIVANT, Julia Sílvia. A teoria da sociedade de risco de Ulrich Beck: entre o diagnóstico e a profecia. **Estudos Sociedade e Agricultura**, n. 16, 2001.

HANNIGAN, John Alyson. **Sociologia ambiental:** a formação de uma perspectiva social. Lisboa: Instituto Piaget, 2000.

HARTZ, Zulmira Maria de Araújo; POUVOURVILLE, Gérard de. Avaliação da eficiência em saúde: a eficiência em questão. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 3, n. 1, 1998.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. Estado e políticas (públicas) sociais. **Cadernos de Educação/CEDES**, Campinas, v. 21, n. 55, 2001.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives and public policies.** 2 ed. New York: Harper Collins College, 1995.

LEITE, Sergio Pereira et al. (coord.). **Avaliando a gestão de políticas agrícolas no Brasil:** uma ênfase no papel dos policymakers. (Relatório de Pesquisa). Rio de Janeiro: CPDA/UFRRJ – CNPq, 2006.

LIMA JÚNIOR, Olavo Brasil de et al. **Intervenção planejada na realidade social:** escopo e limites da pesquisa de avaliação. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1978.

LINDBLON, Charles E. **O processo de decisão política.** Brasília: Unb, 1981.

MACHADO, Ednéia Maria; KOYSEN, Renato Obikawa. Política e política social. **Serviço Social em Revista**, Londrina, v. 3, n. 1, 2000.

MAGALHÃES, Maria Regina; BOUCHARDET, Suzanne. **Políticas Públicas: conceitos básicos**. Disponível em: <xa.yimg.com/kq/groups/20743647/.../name/Políticas+Publicas.ppt>. Acesso em: 4 jan. 2012.

MARHALL, Thomas Humprey. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARINHO, Alexandre; FAÇANHA, Luis Otávio. Programas sociais: efetividade, eficiência e eficácia como dimensões operacionais da avaliação. **IPEA**, n. 787, Rio de Janeiro, 2001.

MINOGUE, Michael. Theory and practice in public policy and administration. **Policy and Politics**, v. 11, 1983.

RHODES, Rod A. W; MARSH, David. **Policy networks in british government**. Oxford: Oxford University Press, 1992.

ROMANO, Jorge Osvaldo. **Redes políticas: interesses privados na formulação e implementação de políticas públicas para a agricultura**. Disponível em: <<http://www.dep.ufscar.br/blog/iod/wp-content/uploads/2009/12/26-ROMANO-J-APRESE-2.pdf>>. Acesso em: 4 jan. 2012.

SANTOS, Hermílio. Grupos de interesse e redes de políticas públicas: uma análise da formulação de política industrial. **Civitas: Revista de Ciências Sociais**, v. 2, n. 1, 2002.

SANTOS, Maria Rosimary Soares dos. Democracia, orçamento participativo e educação política. **Org & Demo**, v.7, n.1/2, jan./jun./jul./dez, p. 153-182, 2006.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELLO, Marcus André Barreto de. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos**. Campinas: NEPP/Unicamp, 2000.

SOUZA, Celina. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Porto Alegre: Sociologias, v. 8, n. 16, 2006.

TATAGIBA, Luciana. Os conselhos gestores e a democratização das políticas públicas no Brasil. In: DAGNINO, Evelina (org.). **Sociedade civil e espaços públicos no Brasil**. São Paulo/Campinas: Paz e Terra/Fundação Ford/Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp, 2002.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Disponível em: <http://www.fit.br/home/link/texto/políticas_publicas.pdf>. Acesso em: 12 fev. 2012.

TORRES, Ana Paula Repolês. O Sentido da Política em Hannah Arendt. **Trans/Form/Ação**, v. 30, n. 2, São Paulo, p. 235-246, 2007.

VERZA, Severino Batista. **As políticas públicas de educação no município**. Ijuí: UNIJUÍ, 2000.

VIANNA, Ana Luiza; QUEIRÓZ, Marcos de Souza. **Abordagens metodológicas em políticas públicas.** (Caderno n. 5). Campinas: NEPP/Unicamp, 1998.

Recebido em: fevereiro de 2012.

Aprovado em: maio de 2012.