

O BRASIL E A SÍNDROME DO “BOLO DE CANECA” NA IMPLANTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

THE COUNTRY BRAZIL AND THE SYNDROME “MUG CAKE” IN IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICIES

Rosana Marques Neto¹

Especialista em Direito Corporativo
Universidade Positivo - Curitiba (PR) - Brasil

RESUMO: Vive-se em um período no qual nunca se ouviu e se viu de forma tão recorrente as práticas do resultado instantâneo. No compasso da expansão tecnológica, que possibilita a difusão massiva de todo o tipo de notícia, percebe-se que, principalmente no meio político, o que se busca é o marketing pessoal fundido nas ações que propagam maior impacto visual. Assim sendo a melhor alternativa, na concepção medíocre e individualista que acabou se enraizando em tal meio, é a de tratar as políticas públicas como se fossem um “Bolo de Caneca”. Neste contexto, a pesquisa que se apresenta tem por objetivo entender quais são as características das políticas públicas na qualidade de manobras eleitoreiras que visam apenas o resultado imediato que, por óbvio, não se sustentam e em nada agregam à Nação. Muitas vezes não são percebidas na sociedade. A metodologia empregada é a revisão literária e a observação participativa.

PALAVRAS-CHAVE: Cidadania. Políticas públicas. Desenvolvimento.

ABSTRACT: We live in a period in which never was and it turned out so recurring practices of instant results. In the compass of technological expansion, which enables the mass dissemination of all kinds of news, it is clear that, particularly in the political environment, what is sought is the molten marketing staff in the actions that propagate greater visual impact. Therefore, better alternative in mediocre and individualistic design that just taking root in such an environment,

¹Graduada em Direito e Pós Graduada em Direito Cooperativo pelo LLM da Faculdade Brasileira de Tributação em parceria com o Instituto Brasileiro de Mercado de Capitais - IBMEC - realizado nas dependências da primeira parceira, em Curitiba, no Paraná. O artigo insere-se no cruzamento das Linhas Editoriais da Revista: Sociedade, Empresa e Sustentabilidade e Direitos fundamentais e suas dimensões. Advogada. E-mail: rosanaques@hotmail.com

there is no way the “Mug Cake.” In this context, the research that is presented aims to understand what are the characteristics of public policies as electioneering maneuvers aimed at only the immediate result that, obviously, does not hold and adds nothing to the nation. They are often not easily perceived in society. The methodology is the literature review and participant observation.

KEY WORDS: Citizenship. Public policy. Development.

INTRODUÇÃO

Experimenta-se um período farto às práticas de desenvolvimento do país, no qual se possuía estabilidade econômica, força monetária com o Real valorizado e altos índices de demanda que acabaram por alavancar o setor produtivo do País. Contudo, como um filme que já revimos reiteradas vezes, nada foi feito objetivando a continuidade e o favorecimento de tal fase ímpar e estanque.

Nesta nova fase, como reflexo da falta de projetos, de ações efetivas para o desenvolvimento do País e nossa incapacidade produtiva, o remédio foi coibir a demanda e, agora por último, anunciar a coibição do consumo externo.

O país não possui as estruturas físicas que alicercem o desenvolvimento e a burocracia construída por décadas amarra e dificulta todo e qualquer projeto que se queira implementar e aos corajosos, que teimam em investir por aqui, nossas cargas tributárias se encarregam do castigo, por meio do famigerado ICMS, dentre tantos outros impostos.

Como se não bastasse, ainda existe o Poder Judiciário que vive em um mundo à parte, completamente desconectado da realidade político, econômica e social do país, bem como da real situação dos empresários e produtores locais.

E como não haveria de ser diferente, a receita do “Bolo de Caneca” continua fortemente utilizada e ainda, por incrível que pareça, conquista grande parte da população. A esperança é que o povo já esteja enfastiado e nauseado de tal receita e que exija receitas mais elaboradas, de longo prazo e com objetivos claros, que agreguem a coletividade e não somente aos cozinheiros/políticos.

Diante do exposto, o objetivo geral do trabalho é o de entender quais são as características das políticas públicas na qualidade de manobras eleitoreiras que visam apenas o resultado imediato que, por óbvio, não se sustenta e em nada agrega

à Nação. Para isso, propõem dois objetivos específicos que são o de estabelecer o conceito ontológico de políticas públicas e o de indicar as principais características que possam sinalizar uma política pública como implementação de um “direito mínimo existencial” e não uma simples manobra eleitoreira.

A metodologia utilizada para alcançar a principal pretensão estabelecida acima é a revisão literária, particularmente sobre o tema políticas públicas. A observação participativa da autora, na qualidade de advogada atuante no Estado do Paraná, na cidade de Curitiba, também foi aplicada ao artigo bem como o estado da arte.

1. CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ANÁLISE ONTOLÓGICA

O desenho das políticas e as regras (standards) - normas e atos - que regem suas decisões, elaboração e implementação, são influenciados pelos resultados dos conflitos inerentes às decisões de poder e dependem de fatores externos e internos (DOWORKIN, 2001, p. 107).

Partindo desse desenho, a construção histórica do conceito de políticas públicas passa pelas fases expostas abaixo, em ordem cronológica, como área de conhecimento:

- a) Década de 30 e 40 - Laswell com sua obra *Politics: Who Gets What, When, How* (1936), introduz a expressão análise de política pública (*policy analysis*), na década de 30, como forma de conciliar alguns interesses que denominava como racionalismo, a saber: (I) conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos; e (II) diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo;
- b) Década de 50 - Simon introduz na sua obra *Comportamento Administrativo* (1957), o conceito de racionalidade limitada (*policy makers*). Defende que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Para Simon, uma racionalidade é limitada por problemas tais como a informação incompleta ou imperfeita, o tempo para a tomada de decisão, ou o auto-interesse dos decisores, etc. A racionalidade, segundo Simon, pode ser maximizada até um ponto satisfatório pela criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que enquadre o comportamento dos decisores - conhecimento racional - e modele esse comportamento na direção de resultados desejados, impedindo, inclusive, a busca de maximização de interesses próprios;

c) Década de 50 a 70 - Lindblom em suas obras *The Science of Muddling Through* (1959) e *Still Muddling, Not Yet Through* (1979) questiona a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon. Ademais, propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório o que não teria necessariamente um fim ou um princípio. Daí afirma que as políticas públicas precisam incorporar outros elementos à sua formulação e à sua análise além das questões de racionalidade, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse (ideologias);

d) Década de 60 - Eastone com a obra *A Framework for Political Analysis* (1965) contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e ambiente. Segundo Eastone, políticas públicas recebem inputs dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos.

Compendiando os pontos em comum indicados pelos autores referência do tema citados acima dentro do contexto da dicotomia entre o Welfare State e o neoliberalismo, a política pública é abrangente e não se limita a leis e regras. É uma ação intencional, tem um programa ou plano de ação com objetivos a serem alcançados em prazos estabelecidos. Embora tenha impacto no curto prazo, é uma atividade de longo prazo. Envolve vários atores e níveis de decisões políticas, embora seja materializada por meio dos atos de um governo. Não necessariamente se restringe aos participantes da administração pública, já que os integrantes do terceiro setor também podem ser envolvidos na execução e implementação das políticas públicas.

Além disso, entre as principais características das políticas públicas, constata-se que o seu resultado permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz, ou seja, envolve também processos subsequentes após sua decisão e proposição ou elaboração e implica também na execução, implementação e avaliação ou controle.

A definição mais conhecida é a de Laswell (1936) - são as decisões e análises que implicam responder o seguinte: quem ganha o quê, por que e que diferença faz quando aplicada uma política pública. Contudo há outros doutrinadores que conceituaram políticas públicas, a saber:

- a) Lynn (1980) - é um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos;
- b) Dye (1984) - significa “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.
- c) Peters (1986) - é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos;
- d) Mead (1995) - é um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas

Lowi (1972) desenvolveu a mais conhecida tipologia sobre política pública defendendo que a política pública pode assumir quatro modelos², no qual há grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente.

Do exposto, se conclui que as políticas públicas *são os programas ou planos de ação governamental distributivos, redistributivos, regulatórios ou constitutivos de práticas entendidas como necessárias à população, gerindo os meios e as ferramentas postos à disposição do Estado e das atividades privadas, em perspectiva dinâmica, para realizar os objetivos econômicos e sociais relevantes e politicamente determinados pela ideologia de um governo.*

2 CARACTERÍSTICAS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS

2.1 AS PRINCIPAIS CARACTERÍSTICAS DOS QUATRO MODELOS

Partindo do ideal estabelecido por Lowi, os quatro os modelos de políticas públicas podem ser separados da seguinte forma:

- a) *políticas distributivas*, decisões tomadas pelo governo, que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo;
- b) *políticas redistributivas*, atingem maior número de pessoas e impõe perdas concretas no curto prazo para certos grupos sociais e ganhos incertos e futuro

²São os quatro os modelos: (i) políticas distributivas; (ii) políticas redistributivas; (iii) políticas regulatórias (LOWI, 1972, p. 300).

para os outros (sistema tributário ou o sistema previdenciário);

c) *políticas regulatórias*, são as mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse, gerando impacto no longo prazo;

d) *políticas constitutivas*, tem por escopo estabelecer os procedimentos (1972, p. 300-307).

Portanto, a visão mais comum das teorias das políticas públicas, é que o processo decisório sobre elas não pode resultar apenas de barganhas negociadas entre indivíduos que perseguem seu autointeresse ou autopreferência. É preciso estabelecer em qual dos quatro modelos a política pública se enquadrará.

Essa visão é contestada pelos autores que defendem que os interesses ou preferências não são mobilizados apenas pelo autointeresse, mas também por processos institucionais de socialização, por novas ideias e por processos gerados pela história de cada país (MARCH E OLSEN, 1995: 27). March e Olsen defendem acrescentando que os decisores políticos e o terceiro setor agem e se organizam de acordo com regras e práticas socialmente construídas, conhecidas antecipadamente e aceitas (1995: 28-29).

3. AS PECULIRIDADES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS: O FORTALECIMENTO DAS INSTITUIÇÕES CIVIS AFETA A IMPLANTAÇÃO DAS REGRAS DECISÓRIAS NA FORMULAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

O debate sobre políticas públicas tem sido influenciado pelas premissas advindas do chamado neoinstitucionalismo (estudo efetivado no âmbito da administração pública), que enfatiza a importância crucial das instituições na implantação das regras de formulação e implementação de políticas públicas.

Uma das principais contribuições ao debate se o fortalecimento das instituições civis afeta a implantação das regras decisórias na formulação das políticas públicas foi dada pela teoria da escolha racional pelo questionamento de dois mitos que sempre foram divulgados como verdades na sociedade brasileira.

O primeiro mito é o de que a ação coletiva produz necessariamente bens coletivos - posição defendida por Kenneth Arrow, em sua obra *Social Choice and Individual Values* publicada pela Yale University Press em 1951.

O segundo mito é o de que os interesses individuais agregados gerariam ação coletiva - ideal defendido por Mancur Olson, em sua obra *The Logic of Collective*

Action, editada por Harvard University Press em 1965. Acrescenta, ainda, o autor citado acima que “as definições sobre políticas públicas são, em uma democracia, questões de ação coletiva e de distribuição de bens coletivos e, na formulação da escolha racional, requerem o desenho de incentivos seletivos” (1965, p. 31-32), na expressão de Olson, para diminuir sua captura por grupos ou interesses personalistas (1965, p. 35).

3.1 O ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO E A “MODELAGEM” DAS POLÍTICAS PÚBLICAS BRASILEIRAS

O institucionalismo histórico e o estruturalista, da sociologia também contribuem para o debate sobre o papel das instituições na modelagem das preferências dos decisores políticos de uma política pública. Para os defensores desta visão, como Lowi, as instituições moldam as definições dos decisores, mas a ação racional daqueles que decidem não se restringe apenas ao atendimento dos seus autointeresses (1964, p. 700). A ação racional também depende das percepções subjetivas sobre alternativas, suas consequências e avaliações dos seus possíveis resultados (LOWI, 1964, p. 701). Sem negar a existência do cálculo racional e autointeressado dos decisores, afirma que o cálculo estratégico dos decisores ocorre dentro de uma concepção mais ampla das regras, papéis, identidades e ideias (LOWI, 1964, p. 702). O processo político brasileiro para a implantação das políticas públicas é o mencionado por Lowi na década de 60 do século passado e suas ideias são plenamente aplicáveis, para se entender melhor as mudanças nas políticas públicas em situações de “relativa” estabilidade, como ocorreu durante a criação do plano real na década de 90 do século passado.

Hoje em dia, a escolha das políticas públicas adota um viés normativamente cético quanto à capacidade dos governos de formularem suas políticas por força de situações como autointeresse, informação incompleta, racionalidade limitada e captura das agências governamentais por interesses particularistas. A teoria estabelecida por Peters, em suas obras: *The Politics of Bureaucracy* datada de 1995 e *Review - Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability* by R. W. Rhodes datada de 1998 é, provavelmente, a que demonstra mais mal-estar e desconfiança na capacidade dos mecanismos políticos de decisão, defendendo a superioridade das decisões tomadas pelo mercado em contraposição àquelas tomadas pelos políticos e pela burocracia. Essa concepção medíocre e in-

dividualista que acabou se enraizando no meio da política brasileira é que a autora chama de “Bolo de Caneca”.

Por fim, questiona-se, qual a importância das instituições para explicar resultados de políticas públicas? Para a área de políticas públicas, considera-se que as instituições apresentam regras formais e informais, que moldam o comportamento dos políticos. Portanto, as instituições, particularmente, as não governamentais ou do terceiro setor, influenciam os resultados das políticas públicas.

A preocupação que se coloca está na presunção de que as instituições tornam o curso de certas políticas mais fáceis do que outras. Ademais, as instituições e suas regras redefinem as alternativas políticas e mudam a posição relativa dos atores.

Em geral, não são apenas os indivíduos ou grupos que têm força relevante, mesmo que não a usem, e influenciam as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições o fazem invisivelmente, o que se torna um verdadeiro perigo quando há manipulação dos atores políticos.

Analisar políticas públicas significa, muitas vezes, estudar o “governo em ação” (SOUZA, 2003, p. 56), razão pela qual nem sempre os pressupostos indicados acima se adaptam a essa análise, pois ainda estão em movimento.

Ademais, os procedimentos metodológicos construídos pelas diversas doutrinas ora apresentadas, são marcados pela simplicidade analítica, o que nem sempre é aplicável à análise de políticas públicas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A contribuição que este estudo apresenta ao discutir quais são as características das políticas públicas na qualidade de manobras eleitoreiras que visam apenas o resultado imediato que, por óbvio, não se sustenta e em nada agrega à Nação. Muitas vezes não são facilmente percebidas na sociedade.

A sociedade brasileira atravessa um momento histórico em que nunca se ouviu e se viu de forma tão recorrente as práticas do resultado instantâneo nas políticas públicas.

A implantação de políticas públicas parece estar acompanhando o compasso da expansão tecnológica. Além disso, a difusão massiva de todo o tipo de notícia, principalmente no meio político, faz com que a busca do marketing pessoal com ações que propagam maior impacto visual sejam recorrentemente utilizados pelos políticos brasileiros.

Assim sendo, melhor alternativa, na concepção medíocre e individualista que acabou se enraizando é o de tratar as políticas públicas brasileiras como um “Bolo de Caneca”.

A luta das bancadas partidárias é mediada por instituições políticas e econômicas e acabam por levar as políticas públicas para certa direção e privilegiam alguns grupos em detrimento de outros. Além disso, há também a luta pelo poder e pelos recursos entre os grupos sociais representados politicamente pelas bancadas partidárias cujo interesse pessoal sobrepõem na formulação de políticas públicas nos dias de hoje.

REFERÊNCIAS

ARROW, Kenneth. **Social Choice and Individual Values**. New Haven: Yale University Press. 1951.

DOWORKIN, Ronald. **Los Derechos en Serio**. Barcelona: Editora Ariel S.A, 1995.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall. 1984.

EASTONE, D. **A Framework for Political Analysis**. Englewood Cliffs: Prentice Hall. 1965.

LASWELL, H.D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland: Meridian Books. 1936/1958.

LINDBLOM, Charles E. “The Science of Muddling Through”, In: **Public Administration Review** 19: 78-88. 1959.

_____. “Still Muddling, Not Yet Through”, In: **Public Administration Review** 39: 517-526. 1979.

LOWI, Theodor. “American Business, Public Policy, Case Studies and Political Theory”, In: **World Politics**, 16: 677-715. 1964.

_____. “Four Systems of Policy, Politics, and Choice”. In: **Public Administration Review**, 32: 298-310. 1972.

LYNN, L. E. **Designing Public Policy: A Casebook on the Role of Policy Analysis**. Santa Monica, Calif.: Goodyear. 1980

MARCH, James G. e OLSEN Johan P. **Democratic Governance**. New York: The Free Press. 1995.

MEAD, L. M. Public Policy: Vision, Potential, Limits, In: **Policy Currents**, Fevereiro: 1-4. 1995.

OLSON, Mancur. **The Logic of Collective Action**. Cambridge: Harvard University Press. 1965.

PETERS, B. G. **American Public Policy**. Chatham, N.J.: Chatham House. 1986.

_____. **The Politics of Bureaucracy**. White Plains: Longman Publishers. 1995.

_____. “Review: Understanding Governance: Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability by R. W. Rhodes”, In: **Public Administration** v. 76: p. 408-509. 1998.

SIMON, Herbert. **Comportamento Administrativo**. Rio de Janeiro: USAID. 1957.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa, In: **Caderno CRH**, v. 39, p. 11-24. 2003.

Artigo recebido em: 10.04.2015

Revisado em: 16.04.2015

Aprovado em: 21.05.2015