

DEMOCRACIA E POLÍTICAS PÚBLICAS: UM ENCONTRO NECESSÁRIO

É notório o crescimento do entusiasmo do debate sobre as políticas públicas na academia brasileira. Embora não tenha surgido exclusivamente a partir dos estudos clássicos que deram origem à área de conhecimento da Ciência Política, é nela que a subárea da análise de políticas públicas encontra a mais confortável estabilidade, pois estuda diretamente a ação do Estado que se movimenta a partir do comando de governos que, em democracias, precisam vencer eleições, convencer cidadãos, estabelecer coalizões viáveis e vencedoras. Não obstante, a definição da agenda tanto quanto a elaboração, execução, fiscalização e financiamento das políticas públicas defrontam-se ininterruptamente com a cultura política brasileira marcada pela sujeição e/ou pouca participação e pela cidadania ambígua e inconclusa. A natureza interdisciplinar e, de outro lado, setorial dos estudos, tem estimulado estudiosos de outras áreas do conhecimento, além das ciências sociais, a se debruçarem sobre as políticas públicas com destaque para a área da saúde, da administração, da assistência social, da economia, do direito e, mais recentemente, da engenharia, das ciências agrárias e outras.

Neste sentido, é indicador desse entusiasmo a criação de cursos de graduação e de mestrado e doutorado (e/ou linhas de pesquisa) em gestão, elaboração e avaliação de políticas públicas, bem como multiplicação de recursos financeiros e organizacionais disponibilizados para esse tipo de pesquisa científica. Por esta razão, o dossiê "Democracia e Políticas Públicas" se propõe a discutir a ação do Estado nas políticas setoriais, políticas sociais e compensatórias e, em sentido contrário, a relação entre a cultura política brasileira, que conforma padrões de comportamentos, em relação com programas e políticas que podem ser influenciados por esses padrões ou atitudes dos atores políticos.

Mesmo com todo o debate político em torno da oposição ou complementação entre mercado *versus* Estado, é claro que as políticas públicas são elementos essenciais para o desenvolvimento de qualquer país no período contemporâneo. Considerando as necessidades crescentes da sociedade, exigente em termos de desenvolvimento, transporte, energia, comunicação, saúde, educação, cultura, enfim, produtos e serviços que proporcionem conforto e bem estar, ou seja, qualidade de vida, cujo conceito, nos apressamos a afirmar, é relativo à região, religião, segmento econômico e político ou classe social.

Sob o paradigma filosófico é possível estabelecer uma ontologia, mesmo que velada, da política pública, *se mercadoria ou bem coletivo*, cujo debate conceitual já ocorreu a partir de concepções políticas teleológicas da sociedade idealizadas por categorias, boa parte das vezes pouco definíveis e crescentemente fluídas, como capitalismo e socialismo. Contudo, no período contemporâneo, aquele debate não subsumiu com este, mesmo com a vitória

APRESENTAÇÃO

soberana do capitalismo, ainda assim o debate político em torno da qualidade da democracia e do desenvolvimento o mantém.

Neste sentido, é apropriado lembrar que o Brasil é uma democracia, cujos procedimentos institucionais estão bastante consolidados, desde a promulgação da Constituição de 1988 que coroou o processo de redemocratização lenta, gradual e segura, iniciado uma década antes. Não obstante, existe um efervescente debate acadêmico dividido em duas grandes perspectivas analíticas sobre o mesmo objeto. Numa perspectiva marcadamente neoinstitucionalista, há uma entusiasta produção teórica que se divide entre aqueles que consideram o sistema político brasileiro consolidado, através do que se convencionou chamar de *presidencialismo de coalizão* que é a capacidade do executivo governar, e aqueles que consideram o sistema político pouco consolidado em razão da confluência de um legislativo com alta fragmentação e pouca fidelidade partidária, ao lado de um sistema majoritário presidencialista, o que imporá muitos níveis de *freios e contrapesos* dificultando a governabilidade.

Noutra perspectiva, outra abordagem teórica, marcadamente culturalista, discute a democracia no que tange a sua qualidade e não apenas os seus procedimentos, afirmando que valores, princípios, crenças e normas, bem como a estruturação dos mecanismos de socialização política produzem disposições comportamentais e atitudinais, nem sempre congruentes, dos cidadãos e, de forma agregada, do sistema político, econômico e social. Esta abordagem também afirma que mesmo com procedimentos bastante elaborados, a democracia brasileira possui qualidade limitada, basta para isso observar a fraca avaliação do congresso nacional, dos partidos políticos e dos políticos em geral. Além disso, existe abundante evidência da insatisfação da cidadania em relação às políticas públicas.

Este debate permite perceber os limites da democracia representativa que prima, sobremaneira, pela liberdade e igualdade de oportunidades, considerando pouco a importância da igualdade de condições, cujo princípio é fundamental para analisar as políticas públicas. A definição de que as políticas públicas são *o governo em ação*, embora completamente limitada e criticada, contribui indicando uma pista desse objeto de estudo, que se debruça sobre a tomada de decisão, escolha e implementação de políticas, programas e projetos, fruto dos resultados, precários e momentâneos, da formatação da correlação de forças num determinado país, em nosso caso uma república, democrática, federada.

O dossiê está organizado por artigos que discutem as políticas públicas a partir de perspectivas mais gerais e acadêmicas e, outros com uma perspectiva mais fortemente setorial, embora sem abrir mão do rigor teórico. Além disso, a revista apresenta uma seção de artigos livres.

No artigo *Implementação: ainda o "elo perdido" da análise de políticas públicas no Brasil?*, Carlos Aurélio Pimenta de Faria analisa se, e em que medida, os estudos sobre a implementação também se consolidaram como decorrência da maior institucionalização do campo da Análise de Políticas

Públicas no país. Para tanto, organiza o trabalho a partir do questionamento sobre o lugar da implementação de políticas públicas no ensino (graduação e pós-graduação) no Brasil. O foco do autor está nas Ciências Sociais, não desconsiderando os programas de pós-graduação dedicados exclusivamente às políticas públicas, que são avaliados pela Capes na área Interdisciplinar. A segunda parte do trabalho é dedicada à pesquisa sobre a implementação das políticas públicas no país, onde o autor quantifica e analisa, com distintos métodos, e a partir de variadas fontes, a produção bibliográfica específica (teses e dissertações, livros e artigos), demonstrando o crescente entusiasmo com o tema.

No texto *Análise comparativa das políticas de governança eletrônica nos BRIC(s)*, Rafael Prado Celso, Sidney Jard da Silva e Fernando de Souza Coelho desenvolvem uma análise sobre a Governança Pública tomando como base a relevância da participação cidadã e transparência entre Estado e Sociedade a partir de uma sistematização tecnológica, a Governança Eletrônica. Neste sentido, os autores fazem um estudo exploratório sobre a Governança Eletrônica nos países do BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China) a partir de uma revisão da literatura nacional e internacional acerca da temática. Ademais, realizam uma análise comparativa por meio do Índice de Participação Eletrônica (*e-Participation Index*) e do Índice de Governo Eletrônico (*e-Government Index*) em um *continuum* de tempo compreendido entre 2003 e 2010, por meio dos relatórios oficiais publicados pelas Nações Unidas. As considerações destacam o impacto da crise econômica de 2008 sobre os investimentos em TICs nos BRICs, além de disparidades quantitativas e qualitativas de governança entre os países, que parecem ser resultado das estratégias e ações de governo.

No artigo *Os limites da democratização do processo de instalação de hidrelétricas*, Humberto José da Rocha volta-se para política enérgica brasileira para analisar a inserção de grandes projetos, materializados em usinas hidrelétricas, em locais onde se mobilizam forças favoráveis e contrárias, cujas relações de poder estão fortemente influenciadas pelo conflito ideológico de dois projetos políticos distintos: um neoliberal, idealizado pelos empreendedores e seus respectivos mediadores, em contraponto ao projeto democrático-participativo, representado principalmente pelo Movimento dos Atingidos por Barragens (MAB). O autor analisa esse conflito no cenário democrático brasileiro discutindo as assimetrias nas relações de poder que culminam com a imposição desses projetos globais às comunidades locais, o que caracteriza como opressão.

O artigo de Carlos Locatelli, *Comunicação e democracia na implantação de hidrelétricas*, trata do poder da comunicação na implantação de projetos originados nas políticas públicas de energia, com elevado impacto socioambiental, colocados pelo Estado à sociedade na condição de interesse público. O autor faz uma interessante pesquisa empírica sobre os processos de comunicação vinculados à Usina Hidrelétrica Foz do Chapecó, no Rio Uruguai (SC/RS – Brasil). Através de um marco teórico sobre a esfera pública

APRESENTAÇÃO

e as tensões entre comunicação pública e estratégica, identifica que as organizações que participaram dos contenciosos formam uma extensa e complexa rede, mas concentrada em torno do concessionário. Locatelli concluiu que a comunicação é elemento central e constitutivo das negociações sobre o espaço e fator estratégico nas relações entre as organizações do Estado, do mercado e da sociedade civil.

No artigo *Políticas públicas e infraestrutura: a agenda do setor elétrico brasileiro*, Hemerson Luiz Pase analisa as políticas públicas de infraestrutura do setor elétrico no período pós-redemocratização no Brasil. A interpretação sobre as opções orientadoras e o método de implantação da política energética brasileira é analisada à luz das teorias de análise de políticas públicas. O autor conclui que as políticas públicas de infraestrutura do setor elétrico têm uma agenda de continuidade para garantir a prestação de serviço, que num ambiente de mercado cujo motor é a atratividade econômica, a variável definidora é a garantia de acumulação.

Fernando Henrique Guisso, no artigo *Democracia e educação: conselhos municipais como espaços de aprendizagem*, analisa o potencial educativo e integrador existente no interior das práticas democráticas a partir de teóricos da democracia participativa e deliberativa. O autor faz uma consistente pesquisa empírica entrevistando os conselheiros do Conselho de Acompanhamento e Controle Social do FUNDEF nos seus dez anos de existência na cidade de Juiz de Fora/MG. Guisso analisa e compara essa experiência com os demais conselhos a partir de uma perspectiva de aprendizado da cidadania, concluindo que os espaços públicos que envolvem os conselhos contribuem para a construção de uma cultura política mais participativa, e não somente como instrumentos de gestão.

Hector Cury Soares, no artigo *Políticas públicas e controle de constitucionalidade: aproximações entre a ciência jurídica e a ciência política*, apresenta o modelo de controle da constitucionalidade adotado pela Constituição brasileira, bem como a origem desses modelos e os reflexos (ou possíveis) no controle da constitucionalidade das políticas públicas no Brasil. A principal consideração do autor é a identificação dos problemas causados pela importação de modelos, o que impõe a elaboração de critérios universais para o controle das políticas públicas no Brasil, cuja carência não é tratada no Direito Administrativo e pela Ciência Jurídica, portanto, nem pela Ciência Política.

Na seção de Artigos Livres, Sylvia Iasulaitis contribui com o texto *Modalidades de participação política em websites eleitorais: uma análise de fóruns de discussão com uma proposta metodológica*, que analisa os fóruns de discussão de propostas de governo durante o pleito presidencial brasileiro de 2010. Seu objetivo é conhecer a lógica, a utilização, o nível de controle e o teor das trocas discursivas dos candidatos que lançam mão destas ferramentas virtuais. A autora propõe uma metodologia para analisar os fóruns de discussão em campanhas eleitorais, com base em sete dimensões: avaliação dos constrangimentos e incentivos à participação, inclusividade,

reciprocidade, respeito mútuo, identificação, grau de heterogeneidade e tematização e conteúdo. As considerações dão conta de que os candidatos perceberam a importância estratégica da nova arquitetura de participação da *Web 2.0* e da inteligência coletiva, no entanto as campanhas permanecem sendo *top-down*, com um controle firme e centralizado.

Ainda nesta seção Cristiano Mendes e Henrique Furtado apresentam o artigo *Tempo e repetição na teoria das relações internacionais*, onde analisam os conceitos de estrutura do Neo-Realismo e Pós-Estruturalismo no campo das Relações Internacionais. O artigo mostra que tais conceitos relacionados às noções tradicionais e alternativas de tempo, indicam que os neo-realistas precisam de categorias temporais não conservadoras para sustentar sua lógica estática, ao passo que o pós-estruturalismo atribui sentido ao "eterno movimento" assumindo noções de tempo tradicionais. Os autores consideram que cada uma das abordagens mantém sua coerência interna a partir da adesão tácita a categorias conceituais que lhe são externas.

Como é possível observar nos trabalhos apresentados, as políticas públicas possibilitam uma abordagem de temas variados de forma multidisciplinar. É oportuno lembrar, que só após a democratização os cientistas brasileiros começam a explorar essa área de conhecimento fundamental para um país que, entre crises e dificuldades, procura se desenvolver resolvendo as questões materiais básicas que, ainda, subjagam os seus cidadãos. O dossiê "Democracia e Políticas Públicas" da Revista Debates busca contribuir com essa discussão chamando os leitores para reflexão sobre *de que forma* e *quais* as respostas oferecidas pelo Estado para as demandas da sociedade.

Boa leitura,

Hemerson Luiz Pase
Patrícia Rodrigues Chaves da Cunha

Organizadores