

POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO DE INCLUSÃO SOCIAL

Public policy in tool for social inclusion

Jacqueline Maria Cavalcante da Silva¹

RESUMO	ABSTRACT
A inclusão social a partir das políticas públicas é o foco deste artigo. Seu objetivo principal foi investigar quais fatores contribuem para que as políticas públicas funcionem como instrumento de inclusão social. O enfoque metodológico desta pesquisa quanto à natureza é qualitativo, quanto ao tipo bibliográfico, quanto ao fim explicativo e com relação à utilização dos resultados pura. Conclui-se que para o funcionamento das políticas públicas como instrumento de inclusão social é necessária a real implementação dos mecanismos que aumentem a sua efetividade, eficácia e eficiência, tais como: a formação de capital social; uma efetiva avaliação das políticas públicas, com consequente utilização dos resultados; implementação de controle sobre os grupos de interesse (<i>lobby</i>); e observância com vistas a exercer controle sobre as interferências decorrentes da globalização.	The Social inclusion from the public policies and the focus of this article. Its main goal was to investigate which factors contribute to public policies function as an instrument of social inclusion. The focus on the methodology of this study is qualitative nature, on the type bibliography, as the end explanatory and with regard to the use of pure results. It follows that for the functioning of public policies as a tool for social inclusion and the actual implementation of the necessary mechanisms to increase their effectiveness, efficiency and effectiveness, such as: the formation of social capital, an effective assessment of public policies, with consequent use of results; implementation of control over the interest groups (<i>lobby</i>), and observance in order to exercise control over the interferences arising from globalization.
Palavras-Chave: Políticas públicas. Inclusão social. Capital social. Grupos de interesse	Keywords: Public policies. Social inclusion. Social capital. Interest groups

INTRODUÇÃO

De acordo com estudo desenvolvido por Ribeiro (2005) acerca das políticas que promovem o crescimento pró-pobre, relativamente às décadas de 1980 e 1990, o qual envolveu os estados da Bahia, Ceará, Distrito Federal, Minas Gerais, Pará, Paraná, Pernambuco, Rio de Janeiro, Rio Grande do Sul e São Paulo, foi constatado que o crescimento do Brasil nesse passado recente não foi igualmente distribuído entre os estados ou regiões no que concerne à sua capacidade de redução da pobreza ou de impacto sobre a pobreza. Foi constatado que a elasticidade pobreza do crescimento varia entre os dez estados analisados e que, apenas o estado do Ceará e o Distrito Federal, apresentaram elasticidades negativas indicando que o crescimento reduz a incidência de pobreza.² Foi constatado, ainda,

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

que a década de 1980 foi pró-rico no sentido de que os períodos de rápido crescimento, em média, aumentaram mais a renda dos decis de renda mais elevados do que dos decis de renda mais baixos.

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

Não obstante a conjuntura da desigualdade, nos anos de 1980 e 1990, registrada por Ribeiro e a proposta de médio prazo contida no Projeto Brasil 3 Tempos objetivar a redução dessa desigualdade, verifica-se que esse projeto limita-se a registrar conjunturas econômicas anteriores, não contendo qualquer proposta de ação ou estratégia de governo que possibilite inferir juízo de valor acerca de prognósticos para o futuro almejado.

Por outro lado há uma convergência entre as várias correntes de autores acerca da necessidade das instituições políticas atuarem visando à indução do desenvolvimento e da criação das condições de equidade entre os cidadãos, bem como, que grande parte das políticas públicas implantadas no país, até então, carecem de efetividade, eficácia e eficiência, sendo a principal consequência disso um futuro incerto acerca da conquista de padrões razoáveis de desenvolvimento com inclusão. (SCHMIDT, 2007, p. 1989).

Assim, em face desse contexto, o objetivo principal deste trabalho foi a investigação dos fatores que contribuem para que as políticas públicas funcionem como instrumento de inclusão social. Como objetivos específicos, buscou-se analisar que tipo de

² O trabalho realizou teste para diferenças interestaduais nas elasticidades da pobreza em relação ao crescimento, aplicando a metodologia de Ravallion e Datt (2002) e incluindo dados para a linha de pobreza do IPEADATA; dados relativos ao PIB e renda *per capita* dos setores agrícolas e não agrícolas do IBGE; e indicadores de renda por decil de renda, também do IPEADATA – todos do período de 1981 a 2002.

Estado a sociedade espera nos dias atuais, bem como, os fatores que contribuem para a efetividade, eficácia e eficiência na execução das políticas públicas.

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

Os principais pontos abordados dizem respeito às características do Estado que pode efetivamente implementar a inclusão social e às formas de avaliação das políticas públicas capazes de certificar que as mesmas estão sendo efetivas, eficazes e eficientes em contraponto com uma Administração Pública que tenha capacidade de redirecionar a execução dessas políticas, caso seja identificado desvio do objetivo a ser perseguido – a inclusão social.

Conclui-se que para o funcionamento das políticas públicas como instrumento de inclusão social é necessária a real implementação dos mecanismos que aumentem a sua efetividade, eficácia e eficiência, tais como: a formação de capital social; uma efetiva avaliação das políticas públicas, com conseqüente utilização dos resultados; implementação de controle sobre os grupos de interesse (lobby); e observância com vistas a exercer controle sobre as interferências decorrentes da globalização. Aliado a isso, um processo de desenvolvimento educacional que resgate os vínculos sociais da sociedade civil como um todo, lhe conferindo capacidade de efetuar propostas de efetivo interesse público.

1 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O ESTADO

De acordo com Schmidt (2008, p. 2310) a literatura inglesa estabelece três diferentes termos para designar as dimensões da política: a *polity*, que abrange a análise das instituições políticas e das questões administrativas da burocracia estatal; a *politics*, que compreende os processos da dinâmica política e da competição pelo poder; e a *policy*, que diz

respeito aos conteúdos concretos da política, que são as políticas públicas. Destacam-se a permanência das relações e a existência de reciprocidade entre essas três dimensões no funcionamento estatal.

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

1.1 O Estado do Neoliberalismo

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

O Estado neoliberal, decorrente das transformações da história do capitalismo, retoma as teorias clássicas do liberalismo e trabalha com a lógica de “menos Estado e mais mercado”. Seus adeptos defendem enfaticamente as liberdades individuais, criticam a intervenção estatal e elogiam as virtudes reguladoras do mercado. De acordo com Bonavides (2004, p. 40) o Estado liberal que há dois séculos representava a vanguarda do progresso, hoje, sob a denominação de neoliberalismo, se fez instrumento de reação e retrocesso, ou seja, há pouco “[...] semeava constituições; ultimamente se compraz em decapitá-las”.

Os neoliberais entendem, baseados em argumentos econômicos, com destaque para a política e ética capitalista do trabalho, que o Estado Social representa prejuízos para a

economia e não traz vantagens, conforme razões detalhadas a seguir (PEREIRA, 2001, p.37), devendo em função disso, haver uma redução do Estado e de suas responsabilidades sociais:

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

Para Perry Anderson (1995, *apud* PEREIRA, 2001), economicamente o neoliberalismo fracassou, além de não ter conseguido revitalizar o capital avançado, no âmbito social criou sociedades marcadamente desiguais. Seu único feito foi reduzir a inflação.

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

Ressalta-se a existência de duas posições acerca das experiências de bem-estar pluralistas: a do pluralismo residual, onde o Estado se ver desobrigado de seus deveres e responsabilidades, os quais são transferidos para a sociedade e vários direitos de cidadania social são desmontados e, a do pluralismo institucional, onde o Estado não foge de seus deveres e responsabilidades, mas acata parcerias na realização de trabalho articulado com iniciativas privadas, sendo esse o tipo de pluralismo que deve ser buscado. Os defensores do esquema pluralista de bem-estar (PEREIRA, 2001, p. 39-40) entendem que o mesmo pode trazer os seguintes resultados:

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

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

1.2 O Estado da Inclusão Social

Contextualizando na história, foi após a crise econômica de 1929 que as elites econômicas passaram a admitir os limites do mercado como regulador natural e o resgate do Estado como mediador civilizador, mediante o uso de poderes políticos de interferência nas relações sociais. Seria a política social como estratégia de intervenção e regulação do Estado no que concerne ao âmbito social. Em função disso, muitas políticas públicas são criadas como resposta do Estado às demandas da sociedade. (CUNHA; M. CUNHA, 2003). Nessa época o Estado teve que assumir despesas consideráveis para sustentar o emprego e oferecer melhores condições de vida aos trabalhadores, valendo-se da doutrina keynesiana como suporte teórico e político. (PEREIRA, 2001).

De acordo com Kliksberg (1998), um Estado inteligente na área social não é um Estado Mínimo, nem ausente, nem de ações pontuais de base assistencial, mas um Estado que tenha uma “política de Estado” (e não de partidos), de saúde, de educação, de nutrição, de cultura, etc, sempre voltado para a superação das graves iniquidades, de modo a ter capacidade para impulsionar a harmonia entre o econômico e o social e que promova a sociedade civil.

O Estado liberal foi a revolução da burguesia, o Estado socialista, a revolução do proletariado e o Estado social representa a revolução da sociedade, trazendo em seu bojo os

anseios de poder democrático legítimo, onde os movimentos de todas as classes selam um pacto de convergência e solidariedade econômica e social, “nascida do consenso, da realidade e dos fatos, e assentada sobre um constitucionalismo social”. (BONAVIDES, 2004, p.345).

Mas afinal, que tipo de Estado se busca na atualidade?

O Estado que a sociedade brasileira busca atualmente não é o Estado desenvolvimentista dos anos 60, voltado para o crescimento da economia, também não é o Estado minimalista das teses neoliberais, mas um Estado que independente do seu tamanho, seja permeável às necessidades sociais, um Estado que regule as instituições privadas de proteção social em suas posturas, concepções, objetivos e métodos de provisão social de modo a atender às exigências das políticas sociais contidas no texto constitucional. (PEREIRA, 2001, p.41).

É crescente o número de estudiosos que passaram a tratar do tema “inclusão social”, inferindo-se, a partir disso, que a sociedade busca, efetivamente, o Estado que tenha capacidade de realizar essa inclusão, independentemente do nome que venha a receber.

O Estado da inclusão social seria aquele com capacidade de imprimir ética na aplicação dos respectivos recursos, de desenvolver, através de seus programas e parcerias com instituições privadas, os valores da cidadania e da democracia participativa, transformando os cidadãos em verdadeiros agentes do desenvolvimento, em sentido abrangente, ou seja, que não se restrinja à realização dos interesses de pequenos grupos com maior acesso às estruturas de poder, ou com maior capacidade de manipulação de situações com vistas a obter maior acesso.

1.3 Entendendo as Políticas Públicas

As políticas públicas são a materialização do Estado por meio de diretrizes, programas, projetos e atividades que tem por fim atender às demandas da sociedade. São chamadas públicas para distinguir do privado, do particular, do individual, considerando-se a ótica de que o termo público tem uma dimensão mais ampla e abrange o estatal e o não-estatal. Para Fernandez (2006, *apud* Schmidt, 2008), o termo política pública pode ter

abrangência maior ou menor, ora indica um campo de atividade, ora um propósito político bem concreto, ora um programa de ação ou até os resultados obtidos por um programa.

No entendimento de Bucci políticas públicas funcionam como instrumentos de aglutinação de interesses em torno de objetivos comuns, que passam a estruturar uma coletividade de interesses e funcionam como um instrumento de planejamento, racionalização e participação popular. (2001, *apud* BRANDT, 2005).

No que concerne à classificação das políticas públicas, dá-se destaque à de Theodor Lowi,³ proposta na década de 1960, registrada em trabalho de Schmidt (2008). Essa classificação divide as políticas públicas em quatro tipos, detalhadas a seguir:

a) Políticas distributivas: consistem na distribuição de recursos da sociedade a regiões ou determinados segmentos sociais e, em geral, requerem o controle social por meio de conselhos ou outro tipo de participação popular. Ex.: política de desenvolvimento regional;

b) Políticas redistributivas: consistem na redistribuição de renda mediante o deslocamento de recursos das camadas mais abastadas da sociedade para as camadas mais pobres, incluindo-se aqui a política da seguridade social. Em regra, as camadas mais abastadas tendem a oferecer resistência, mas há outras formas, mais suaves, de realizá-las que evitam essa resistência que é quando feito por meio de realocação do próprio orçamento público. Ex.: Bolsa-família;

c) Políticas regulatórias: criam normas para o funcionamento de serviços e instalação de equipamentos públicos por meio de ordens, proibições, decretos, portarias, etc. Pode ocorrer por meio da distribuição de custos e benefícios entre grupos e setores sociais, de forma equilibrada ou, por meio do atendimento de interesses particulares. Ex.: plano diretor urbano, políticas de circulação, política de uso do solo, etc.

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

ci)

³ Com as linhas gerais recuperadas por autores contemporâneos como Vallés (2001) Frey (2005), Souza (2006), e Fernández (2006), conforme registros de Schmidt (2008).

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

2 FATORES QUE CONTRIBUEM PARA A EFETIVIDADE, EFICÁCIA E EFICIÊNCIA NA EXECUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

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

Arretche (1999, *apud* BRANDT, 2005) ao tratar acerca da avaliação das políticas públicas discorre com bastante propriedade, sobre os pressupostos que envolvem tanto a efetividade, como a eficácia e eficiência. Descreve a efetividade como sendo, o exame da relação entre a implementação de um determinado programa e seus impactos e/ou resultados, isto é, seu sucesso ou fracasso em termos de uma efetiva mudança nas condições sociais prévias da vida das populações atingidas pelo programa sob avaliação. Entende que é na avaliação da efetividade que a distinção entre avaliação e análise torna-se mais clara e necessária, devido à necessidade de demonstrar que os resultados encontrados na realidade social estão casualmente relacionados àquela política particular. E, adicionalmente, da necessidade de distinguir entre os produtos de uma política e seus resultados. No que concerne à eficácia, compreende ser a avaliação da relação entre os objetivos e instrumentos explícitos de um dado programa e seus resultados efetivos, podendo ser feita entre, por exemplo, as metas propostas e as metas alcançadas pelo programa ou entre os instrumentos

previstos para a sua implementação e aqueles efetivamente empregados. Quanto à eficiência, a autora entende que se trata da relação entre a consecução dos resultados pretendidos e a utilização de recursos compatíveis, sempre buscando a eliminação de eventuais custos desnecessários e não condizentes com o princípio da equidade.

Identificar que fatores contribuem para uma boa execução das políticas públicas, é ao mesmo tempo identificar quais contribuem para um Estado efetivo, eficaz e eficiente do ponto de vista de ser capaz de captar os anseios da sociedade e realizá-los sem desrespeitar as conquistas constitucionais democráticas. Para isso é imprescindível reconhecer que a formulação de uma política pública envolve interesses, valores e preferências os quais não se restringem à orientação técnica ou às reais necessidades da sociedade, razão pela qual torna-se imperativo o crescimento do capital social, a efetividade dos processos avaliativos, um certo controle dos grupos de interesse e um olhar mais consciente e mais crítico acerca das interferências decorrentes da globalização.

2.1 Capital Social

Capital social, termo inaugurado pelo Banco Mundial a partir do Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial de 1997, mas com utilização precursora, no ano de 1916, pelo Professor Lyda Johnson Hanifan, o qual entendia tratar-se de uma “espécie de cooperativismo, em que o hábito das pessoas de se relacionarem, através de condutas positivas, criava uma rede de inter-relações para o bem-estar da comunidade”. (HERMANY, 2008, p. 2399). Contemporaneamente, Woolcock entende (2000, *apud* MONASTÉRIO, 2005) que capital social diz respeito às características imateriais, tais como, normas de reciprocidade, conduta ou redes de cooperação formais ou informais, os quais permitem aos agentes de uma sociedade a potencialização de suas ações e o alcance de resultados que de outro modo seriam custosos ou impossíveis.

Na visão de Franco (2001) o capital social está assentado na capacidade de uma determinada sociedade de subordinar interesses individuais aos de grupos maiores; de

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

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

O capital social tem diversas classificações, conforme identifica Monastério (2005, p. 169-170), as quais se baseiam na posição social dos agentes envolvidos, detalhadas a seguir:

Bonding social capital: envolve os vínculos entre agentes de mesma posição. São os grupos homogêneos, voltados ‘para dentro’, nos quais as identidades dos membros são reforçadas. Círculos familiares, de amizade ou de comunidades fechadas e voltadas para si, são exemplos.

Bridging social capital: reporta-se aos laços fracos entre agentes de grupos sociais distintos. São as relações sociais mais distantes que trespassam as fronteiras sociais, e as virtudes cívicas se mostram mesmo entre pessoas com distintas situações demográficas, étnicas ou ocupacionais. [...] Quando essa modalidade de capital social é abundante, tem-se uma sociedade fluida e integrada, na qual, por exemplo, a despeito das diferenças sociais, pobres e ricos confiam uns nos outros e compartilham informações.

Linking social capital: refere-se às ligações verticais entre os pobres e pessoas em postos de decisão em organizações formais. [...] Comunidades em que há fartura desse tipo de capital têm governos permeáveis às demandas oriundas dos estratos inferiores da pirâmide social.

Na opinião do autor, os efeitos benéficos do capital social *linking* se dão mediante as melhorias de qualidade das políticas públicas. Por outro lado, entende que importar procedimentos de participação que funcionem em sociedades integradas, com muito capital social *bridging* tenderá ao fracasso, pois em sociedades desiguais, os grupos de interesse poderão capturar os mecanismos de participação a seu favor, por meio da prática de cooptação, populismo, ou qualquer outra forma de ação que preserve ou amplie seus privilégios. (MONASTÉRIO, 2005, p. 173-186).

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

A sociedade brasileira historicamente tem se acomodado na vivência de uma relação de dependência com o Estado, visualizando este como o único responsável pelas políticas de assistência e de seguridade da população e, em função disso, a construção de uma avaliação coletiva acerca da possibilidade de uma organização social capaz de levar o Estado a se regular por decisões surgidas da coletividade não tem sido possível. (UDE, 2003).

O debate em torno da necessidade de parceria entre Estado e Sociedade tem crescido após a Constituição de 1988, entretanto essa parceria não pode implicar em omissão do poder público ou a mera terceirização das ações sob sua responsabilidade, além do que, nos setores onde o acúmulo técnico-metodológico das entidades sociais não-governamentais for precário ou de abrangência insuficiente, cabe ao Estado implantar os serviços e executar diretamente o atendimento, criando parâmetros metodológicos e de qualidade. (COSTA, 2003).

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

2.2 A Avaliação Efetiva das Políticas Públicas com Conseqüente Utilização dos seus Resultados

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

De acordo com Garcia (2001, *apud* TREVISAN), a avaliação é uma operação onde se julga o valor de uma iniciativa organizacional, partindo de um quadro referencial ou padrão comparativo previamente definido. Trata-se de uma operação a qual visa constatar a presença ou a quantidade de um valor desejado nos resultados de uma ação empreendida para obtê-lo, partindo-se de um quadro referencial ou critérios de aceitabilidade pretendidos.

Para o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento da Organização para a Cooperação do Desenvolvimento Econômico – OCDE o propósito da avaliação é determinar a pertinência e alcance dos objetivos, a eficiência, efetividade, impacto e sustentabilidade do desenvolvimento, devendo proporcionar informação que seja útil para o processo de tomada de decisões e favoreçam uma melhor prestação de contas sobre as políticas públicas. (ALAHARJA; HELGASON, 2000, *apud* TREVISAN).

A partir dos anos 1990 a avaliação das políticas públicas “foi posta a serviço da reforma do setor público”, a qual privilegiou a adoção de uma política de contenção dos gastos públicos com uma busca pela melhoria da eficiência e da produtividade, aliada a uma flexibilidade gerencial e capacidade de respostas dos governos, bem como, na busca por uma maximização da transparência da gestão pública e de responsabilização dos gestores, colocando o “consumidor” de bens e serviços públicos supostamente em primeiro plano. (FARIA, 2005, p 99-100). Buscava-se com essa prática a credibilidade do processo de reforma.

Para Schmidt (2008) a análise das políticas públicas não pode ser feita de forma fragmentada ou isolada de uma análise mais geral acerca dos rumos do Estado e da sociedade, pois as políticas não são uma espécie de setor ou departamento com vida própria.

Elas são resultantes da política, compreendidas à luz das instituições e dos processos políticos, os quais envolvem questões mais gerais da sociedade.

A avaliação pode se tornar um instrumento democrático de controle sobre as ações dos governos, mediante a discussão de seus resultados em arena pública, onde os cidadãos possam ter acesso pleno às informações, à metodologia empregada e aos resultados efetivos alcançados (ARRETCHE, 1998, *apud* TREVISAN). Entretanto, Faria (2003, *apud* TREVISAN) entende que o resultado de eventuais avaliações tem sido relegado, sendo rara a sua utilização como instrumento de gestão do setor público brasileiro pelas três esferas de governo. Em face disso, na prática, as avaliações de políticas públicas não têm cumprido o seu tão propagado papel de funcionar como ferramenta útil ao aumento de eficiência e eficácia do setor público. Weiss (1998, p. 22, *apud* Faria, 2005, p.102) destaca como fatores que interferem na utilização dos resultados os seguintes:

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

Além dos fatores apontados por Weiss acrescenta-se a ausência de cobrança por parte da sociedade que, alheia pela falta de informações de qualidade e de organização entre seus membros, não faz pressão efetiva e coordenada no sentido de exigir que haja coerência nas ações implementadas pelo Estado, as quais muitas vezes visando, tão somente, atender interesses de determinados grupos (com maior possibilidade de aproximação dos tomadores de decisão) são empreendidas justamente da direção que deveria ser evitada.

Costa aponta, também, a baixa capacidade institucional e gerencial que caracteriza a aparelhagem institucional encarregada das políticas sociais no Brasil, assim como em relação à maioria dos países latino-americanos, o que implica em precariedade de informações

importantes sobre a execução dos programas e, por consequência, dificultam o gerenciamento dos programas e políticas, a identificação e a correção de eventuais gargalos em sua execução. (2003, p. 30).

A avaliação das políticas públicas via de regra era encarada como instrumento gerencial, ante a crença de que seus resultados seriam encampados pelos tomadores de decisão para a melhoria da política ou do programa em questão. Mais recentemente, segundo Shulha e Cousins (1997, *apud* FARIA, 2005), as avaliações têm recebido concepção mais abrangente, envolvendo além do uso instrumental (relativa ao apoio às decisões e à busca de resolução de problemas), o conceitual que tem função “educativa” e, via de regra, é circunscrito aos técnicos locais do programa e o simbólico que diz respeito ao uso “político”. Com relação ao uso conceitual, a descoberta da avaliação pelos técnicos pode propiciar uma alteração da maneira de visualizar a natureza, o modo de operação e o impacto do programa que implementam. No que concerne ao uso político, dá-se quando é utilizada para mobilizar o apoio em direção à posição que os tomadores de decisão já têm sobre as mudanças necessárias na política ou programa, visa legitimar uma posição e ganhar novos adeptos para as mudanças desejadas, podendo funcionar como instrumento de manipulação da opinião pública. (FARIA, 2005). Todavia, o uso instrumental para a tomada de decisão depende, além da qualidade da avaliação, de uma adequada divulgação de seus resultados e da inteligibilidade e factibilidade das respectivas recomendações. (WEISS, 1998, *apud* FARIA, 2005, p. 102).

No cenário brasileiro foi apenas na década de 1980 que principiou a preocupação com a relação existente entre o crescimento econômico e a redução das desigualdades. Para os economistas, a conversão do crescimento econômico na redução da pobreza depende de alguns fatores, dentre eles, o “padrão do gasto público”. Por meio dele, o governo funciona como um mecanismo distributivo e redistributivo de renda na sociedade e, em função disso, a qualidade do gasto do governo tem um papel importante no bem-estar dos indivíduos mais pobres. Um baixo nível pró-pobre da focalização do gasto público com um baixo nível de desenvolvimento institucional pode afetar seriamente a eficiência das políticas públicas, cuja manifestação se dá por meio de escolas disfuncionais, serviços de saúde inoperantes e inacessíveis aos pobres, etc. O crescimento em favor dos pobres requer a remoção de instituições e políticas que atuem contra os pobres. Gastos públicos focalizados e adequados com educação básica, saúde e serviços de planejamento familiar, acesso ao microcrédito,

promoção de pequenas e médias empresas, provisão de direitos de propriedade para os pobres, são alguns exemplos. (RIBEIRO, 2005, p. 50-52).

Há convergência entre os diversos autores acerca da importância da avaliação das políticas públicas, opinião com a qual se filia, mas essa avaliação não deve ser procedida como mero cumprimento de uma formalidade e sim como instrumento de aperfeiçoamento da formulação de novas políticas e de prestação de contas à sociedade, ou seja, deve ser utilizada mais nas suas funções instrumental e educativa, do que na função simbólica, considerando-se aqui as funções atribuídas por Shulha e Cousins.

2.3 Controle sobre os Grupos de Interesse (Lobby ou Lobbyists)

Em ciência política, lobby⁴ diz respeito às atividades desenvolvidas por determinada congregação de indivíduos (os lobbyists) que, atuando junto a membros do governo, procuram influenciar decisões políticas ou a aprovação ou rejeição de leis pelo Poder Legislativo. De acordo com registros de Rodrigues (1982, p. 21), o primeiro cientista político a usar o termo foi Arthur F. Bentley em sua obra pioneira “The Process of Government”, publicada em 1908, na qual defendeu ser impossível continuar a estudar os processos governamentais pelos métodos puramente jurídicos ou institucionais, até então utilizados pelos publicistas, sem levar em consideração a realidade da atividade política e as pressões dos grupos de interesse (lobbies) sobre o executivo, o legislativo, o judiciário, os partidos políticos e o próprio eleitorado.

Esses grupos de interesse, conforme estudo formulado por David B. Truman em sua obra intitulada “The Governmental Process. Political interests and public opinion” (O Processo Governamental. Interesses políticos e a opinião pública), publicado em 1951, sofrem constantes mutações, podendo vir a se tornar “grupos de pressão”, quando as respectivas demandas tiverem inspiração apenas em motivos econômicos. Estudos apontam o

⁴ Lobby (plural lobies) de origem grega, significa originalmente, uma passagem, galeria, pórtico, corredor ou ante-sala ligada a uma sala maior ou série de salas à qual ou às quais se conduzem, conforme registros de Rodrigues, autora consignada nas referências deste trabalho.

funcionamento de grupos de pressão na Austrália, Finlândia, França, Alemanha, Grã-Bretanha, Japão, Suécia, Estados Unidos e Iugoslávia,⁵ sendo destacável a posição dos Estados Unidos, em razão de em 1946 ter aprovado lei regulamentando o lobbying, na qual contém exigência de publicidade de todas as quantias gastas com a finalidade de influir na aprovação de leis federais.

A influência dos grupos de pressão inclui desde o contato pessoal direto com os agentes do governo, até as ações coletivas e formas mais sutis de propaganda para formação de uma opinião pública favorável às reivindicações dos grupos, incluindo, também, as contribuições para campanhas eleitorais de candidatos sabidamente favoráveis a determinados interesses ou, nos casos extremos, o uso do recurso da intimidação ou do suborno. (RODRIGUES, 1982).

Em relação ao caso brasileiro, Monteiro entende (2008, p. 620, 623) que o sistema constitucional da separação de poderes e a grande descentralização decisória da tomada de decisões envolvendo as políticas públicas oferecem inúmeros pontos de acesso aos grupos de interesses no encaminhamento de suas demandas, haja vista que o funcionamento desse lobbying se dá mediante a troca e implementação de contratos entre grupos de interesses e os formuladores das políticas públicas e, não raro, a mobilização desses grupos junto aos políticos e burocratas acabam por minar a formulação e implementação de políticas, razão pela qual, sem que haja a definição de regras que delimitem a atuação dos grupos de interesses, é precário falar em autonomia decisória dos agentes públicos (políticos ou burocratas) e em governabilidade efetiva.⁶

Uma das conseqüências dessa falta de autonomia decisória dos agentes públicos e de uma governabilidade efetiva, é a lentidão dos processos com vistas à implementação das políticas de inclusão social, as quais são preteridas pela força da ação desses grupos de interesses que nem sempre visam interesses públicos. Há uma certa predominância da atuação dos “grupos de pressão” e, em razão disso tem prevalecido a vontade do grande capital. Projetos têm sido implementados sem que haja justificativa técnica plausível quanto à necessidade e/ou prioridade dos beneficiários. É necessária uma maior transparência das

⁵ Groups on Four Continents (Grupos de Interesse em Quatro Continentes), obra de Henry H. Ehrmann, publicado em 1958.

⁶ Nessa mesma linha de entendimento ressalva-se, em relação à França, a opinião de Georges Burdeau de que “os grupos de pressão são hoje o próprio poder”, pois quando uma questão lhes interessa, eles tomam efetivamente a decisão e as instituições governamentais limitam-se apenas a “apor o selo do processo legal”.

ações desses grupos de interesses para que a sociedade possa, ao invés de ter sua opinião manipulada, interferir nos processos, minimizando seus efeitos. Tem a imprensa, mais uma vez, papel preponderante, cabendo a ela munir a sociedade de informações éticas e imparciais.

Em abril de 1960, o então Deputado Gabriel de Rezende Passos, já denunciava a ação nociva dos grupos de pressão no Brasil, no sentido de que os negócios públicos estavam sendo direcionados no sentido de dar lucros a grupos em detrimento dos pequenos no sistema tributário, dando como exemplo concreto a quebra do ato legal do monopólio do Banco da Borracha, da qual resultou uma grande subida do preço da borracha, tornando inatingível o preço dos pneus. (RODRIGUES, 1982).

Não obstante a discordância entre grupos de interesse e partidos, é preciso que haja consenso acerca do que representa o real interesse público, é preciso que se distinga o interesse público do interesse de grupos, sempre em busca da preservação da integração e coesão nacionais. Rodrigues (1982, p. 30) visualiza como corretivo eficiente contra o excesso de influência de determinados grupos, uma maior coesão e disciplina partidária, eleições honestas em amplo sufrágio, livre exercício das liberdades civis e públicas e livre uso dos modernos meios de comunicação. Entretanto, para que ocorram essas situações previstas pela autora é necessária uma grande convergência da sociedade, um entendimento geral acerca da importância desses fatores.

Em que pese o poder de interferência desses grupos, a matéria tem merecido pouca atenção do Legislativo, conforme se verifica pela existência de apenas dois Projetos de lei/PL em tramitação na Câmara dos Deputados, dos quais um já atingiu 18 (dezoito) anos sem que receba análise conclusiva até então. Mesmo os Projetos de Resolução/PRC têm sofrido solução de continuidade, haja vista que o PRC 203 aguarda designação de relator desde 2001. A seguir quadro demonstrativo do que tramitação sobre a matéria na Câmara dos Deputados:⁷

⁷ Cf. consulta ao Sítio <http://www2.camara.gov.br/proposicoes>, disponível em 27 nov. 2008.

PL/PRC nº	Autor	Data apresentação	Ementa	Situação Atual
PRC-103/07	Francisco Rodrigues – DEM/RR.	12/11/2007	Dispõe sobre o registro e a atuação de pessoas físicas e jurídicas, junto à Câmara dos Deputados, com a finalidade de exercer o direito de informar e influenciar o processo decisório na Casa. Explicação: Disciplina o funcionamento dos grupos de pressão ou de lobby (lobista) na Câmara dos Deputados.	Tramitando em Conjunto (Apensada à PRC-87/2000)
PL 1202/07	Carlos Zarattini – PT/SP.	30/5/2007	Disciplina a atividade de "lobby" e a atuação dos grupos de pressão ou de interesse e assemelhados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública Federal, e dá outras providências. Explicação: Define normas para a atividade de lobista	Aguardando Encaminhamento
PRC-203/01	Walter Pinheiro – PT/BA e outros..	6/11/2001	Disciplina a atuação dos grupos de pressão ou de interesses e assemelhados na Câmara dos Deputados e dá outras providências. Explicação: Disciplinando o lobby. Alterando o Regimento Interno da Câmara dos Deputados.	Aguardando Designação de Relator
PRC 87/00	Ronaldo Vasconcellos – PFL/MG.	10/5/2000	Disciplina a atuação dos grupos de pressão, lobby e assemelhados na Câmara dos Deputados. Explicação: Alterando o Regimento Interno da Câmara dos Deputados - RICD.	Tramitando em Conjunto (Apensada à PRC-63/2000)
PL 6132/90	Senado Federal - Marco Maciel – PFL/PE	23/1/1990	Dispõe sobre o registro de pessoas físicas ou jurídicas junto as casas do congresso nacional, para os fins que especifica, e dá outras providências. Explicação: regulamentando o exercício de grupo de pressão ou lobby.	Pronta para Pauta

A influência dos grupos de interesse no Brasil é uma realidade, a qual tem o reconhecimento do Poder Executivo federal, razão pela qual este realizou, no período de 10 a 12/11/2008, um Seminário Internacional Sobre Intermediação de Interesses⁸ prevendo a participação de acadêmicos, parlamentares e especialistas no tema, tendo por objetivo colher subsídios para a formulação de uma proposta de regulamentação do lobby, a qual preveja para essa atividade um funcionamento dentro de limites éticos. Os painéis desse seminário foram:

a) Painel de abertura – Desafios da regulamentação do lobby;

b) Painel 1 - Regulamentação da atividade de lobby: modelos internacionais e seu impacto sobre as relações entre políticos, burocratas e grupos de interesse no ciclo de políticas públicas;

⁸ Promovido pela Controladoria-Geral da União (CGU) em parceria com a Casa Civil da Presidência da República, o Ministério da Justiça e o Centro Universitário de Brasília (UNICEUB).

c) Painel 2 – Transparência: lobby, democracia e acesso à informação

d) Painel 3 – Conceitos: lobby e lobbistas

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

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

a) a do Professor de Ciência Política da Universidade do Alaska, Clive Thomas, considerado um dos maiores especialistas no tema da intermediação de interesses nos Estados Unidos e União Européia, o qual entende que a regulamentação do *lobby* no Brasil vai enfrentar vários obstáculos, dentre eles o de definir o que é um lobista e o que são os grupos de pressão, bem como, que muitas metas pretendidas com a regulamentação não serão cumpridas, pois uma lei só funciona quando há vontade de todos os envolvidos;

b) a do Subchefe de Análise e Acompanhamento de Políticas Públicas Governamentais da Casa Civil da Presidência da República, Luiz Alberto dos Santos, autor de tese de doutorado sobre o assunto na Universidade de Brasília, o qual afirma que o conceito do termo indica a atuação de um grupo de pressão organizado por meio de um indivíduo, sendo consequência e não causa e, ainda, que o grande desafio dos órgãos públicos consiste em impedir a captura dos órgãos pelos interesses privados, mediante agentes públicos bem informados acerca de quem está envolvido nessas atividades;

c) a do jornalista do Correio Braziliense, Lúcio Vaz, que fazendo a distinção entre *lobby* bom e *lobby* mal e a relação entre *lobby* e financiamento de campanhas políticas, manifestou-se no sentido de que a legislação atual é suficiente para orientar a atividade. “O Código Penal está aí e prevê punição para os crimes de corrupção, ativa e passiva, concussão, tráfico de influência”; e

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

di)

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

2.4 Observância e Controle das Interferências Decorrentes da Globalização

O processo da globalização vivenciado na América Latina teve o agravante de impor ajustes macroeconômicos, os quais impuseram um amplo corte nos gastos públicos para fazer frente ao pagamento dos serviços das dívidas externas, resultando disso, que recursos antes destinados às áreas de saúde, educação e desenvolvimento tiveram que ser direcionados para pagamentos de juros da dívida externa. A grande consequência disso, foi o agravamento de um quadro histórico de exclusão social que já existia em face da grande desigualdade na distribuição de renda.

Na opinião de Julios-Campuzano (2008), a globalização não foi processada nos âmbitos jurídico e político, tendo gerado, como consequência, um desajuste estrutural entre a globalização dos mercados e as instituições locais do Estado-nação, tornando-se imprescindível uma transnacionalização dos modelos jurídico-políticos em nível organizacional e institucional como forma de reconstruir os perfis do direito, da política e da justiça na composição do mundo globalizado.

Em um país como o Brasil onde grande parte da população encontra-se excluída do mercado,⁹ a ausência do Estado no fornecimento de serviços como saúde, educação e seguridade social, implica em acréscimo do número de excluídos, representando a política da globalização, de predominância do mercado, uma política de promoção e/ou agravamento da exclusão social de amplos setores da população. Acrescenta-se a isso, a constatação de que a idéia de pertencer a um mundo globalizado parece ter tirado das pessoas o sentimento de pertencer a uma nação, de ter um local de origem. E a consequência disso, é a produção de diversos problemas sociais, envolvendo violência, corrupção e descaso com a vida.

A globalização, ao contrário do que é propagado, tem trazido, e trará muito mais transformações, as quais ultrapassam as fronteiras da economia, gerando uma multiplicidade de conexões e relações entre Estados e sociedade, alterando e quebrando os esquemas da ordem sóciopolítica baseada nas estruturas próprias dos mercados nacionais. A partir do fenômeno da globalização, segundo Julios-Campuzano (2008, p. 23-24), “enquanto o capital enche suas mãos, a democracia se esvazia de conteúdos e o Estado se converte em uma espécie de ‘convidado de pedra’ da ordem econômica internacional: submetido às regras do sistema econômico global, acaba por ceder a pugna e atira a toalha”.

A sociedade brasileira ainda não tem consciência plena acerca das interferências que podem advir da globalização. Por outro lado, esta parece ser uma realidade sem possibilidade de retrocesso, pelo menos que se visualize no momento, portanto resta ao Estado em parceria com a sociedade adotar mecanismos de observância e controle acerca dos eventuais efeitos da globalidade, percebidos até então, os quais não apenas representam empecilhos para o processo de inclusão social almejado, como podem implicar em condução no sentido oposto, conforme registros neste trabalho, com vistas ao direcionamento das políticas públicas que minimizem seus efeitos.

⁹ Cf. dados do IBGE, referência out/2008, a população brasileira está estimada em 190.272.586 de pessoas, das quais 7,5% compõem a taxa de desocupação. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>> . Acesso em 28 nov. 2008.

CONCLUSÃO

Este trabalho teve como objetivo principal a investigação dos fatores que contribuem para que as políticas públicas funcionem como instrumento de inclusão social, o qual foi buscado por meio de breve análise acerca do tipo de Estado que a sociedade espera nos dias atuais e dos fatores visualizados como elementos de contribuição para a efetividade, eficácia e eficiência na execução das políticas públicas.

Muitos são os fatores responsáveis pela lentidão dos processos de inclusão social, destacando-se o fato de que a sociedade brasileira não detém uma cidadania plena, mas em construção, decorrente de fatores como o baixo nível de educação, razão pela qual, filia-se à corrente que defende o pluralismo institucional, por entender que o Estado sendo o grande detentor de recursos e um agente com maior capacidade de fortalecimento de suas estruturas e das relações que a integram, deve promover a interação entre Estado e sociedade, buscando o equilíbrio entre os interesses antagônicos e a proteção da parte mais fraca da sociedade – os excluídos. Em função disso, visualiza-se que o Estado da inclusão social seria aquele com capacidade de imprimir ética na aplicação dos respectivos recursos, de desenvolver, através de seus programas e parcerias com instituições privadas, os valores da cidadania e da democracia participativa, transformando os cidadãos em verdadeiros agentes do desenvolvimento.

Considerando que o principal meio de distribuição de recursos pelo Estado ocorre mediante a implementação das políticas públicas, as quais têm como principal destinatário a sociedade, entende-se imprescindível que os anseios e necessidades desta sejam considerados, desde a etapa da percepção e definição dos problemas que precedem a formulação de uma política pública até a etapa em que é procedida a avaliação. Acrescente-se a isso, o fato de que o resgate dos vínculos sociais e da sociedade civil como um todo, tem sido apontado, nos debates mais recentes, como caminho para minimizar os efeitos decorrentes de práticas setorializadas e excludentes.

Dentre os fatores que podem contribuir para uma maior efetividade, eficácia e eficiência da execução das políticas públicas, aponta-se: a formação de capital social; uma efetiva avaliação das políticas públicas, com conseqüente utilização dos resultados;

implementação de controle sobre os grupos de interesse (lobby); e observância com vistas a exercer controle sobre as interferências decorrentes da globalização.

No que concerne ao capital social, sua formação requer ações ampliativas por parte do Estado no desenvolvimento educacional dos indivíduos de modo a lhes conferir capacidade de compreensão da conjuntura em que vivem, aliada a uma ampliação dos processos informativos acerca das ações do Estado, principalmente no que diz respeito às políticas públicas, com a ressalva de que tais processos informativos devem ter cunho ético e transparente, para que não representem mero instrumento de manipulação de dados conforme as circunstâncias políticas.

Relativamente à avaliação das políticas públicas, há convergência entre os diversos autores acerca de sua importância, não devendo, todavia, tais avaliações serem realizadas como mero cumprimento de formalidade e sim como instrumento de aperfeiçoamento da formulação de novas políticas e de prestação de contas à sociedade.

Quanto à ação dos grupos de interesses, reconhece-se que pela força da interferência dos “grupos de pressão” em muitas circunstâncias tem prevalecido a vontade do grande capital, com a implementação de projetos para os quais não há justificativa técnica plausível acerca da necessidade e/ou prioridade dos beneficiários. Torna-se imprescindível uma maior transparência das ações desses grupos de interesses para que a sociedade possa, ao invés de ter sua opinião manipulada, interferir nos processos, minimizando seus efeitos. Nessa linha de entendimento considera-se um avanço o recente debate sobre tema, promovido pelo Governo Federal com o objetivo de colher subsídios com vistas à regulamentação da atividade, entretanto entende-se que mesmo com regulamentação continuará a existir o lobista desonesto, por tratar de uma questão cultural, a qual tem raízes no longo período de práticas clientelistas.

Por fim, há que se considerar o fator globalização já é uma realidade, sem possibilidade de retrocesso à vista, mas com grande poder de interferência no cenário econômico-social interno, razão pela qual requer observância com vistas à identificação de mecanismos de controle dos seus efeitos sobre a execução das políticas públicas de modo a prevenir entraves no processo de inclusão social.

Conforme demonstrado, para que as políticas públicas funcionem como instrumento de inclusão social é necessária a real implementação dos mecanismos que aumentem a sua efetividade, eficácia e eficiência, tanto os relacionados neste trabalho como outros que sejam identificados, aliado a um processo de desenvolvimento educacional que resgate os vínculos sociais da sociedade civil como um todo, lhe conferindo capacidade de efetuar propostas de efetivo interesse público.

REFERÊNCIAS

- ALA-HARJA, Marjukka; HELGASON, Sigurdur. Em direção às melhores práticas de avaliação. *Revista do Serviço Público*, Brasília, v. 51, n. 4, p.5-59, out./dez. 2000.
- ARRETCHE, Marta. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p.7-9, fev. 2003.
- BONAVIDES, Paulo. *Teoria do Estado*. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.
- BRASIL. Núcleo de Assuntos Estratégicos da Presidência da República-NAE. *Projeto Brasil 3 Tempos*, n. 1-2004, Brasília: NAE-SECOM-PR, 2004.
- BRANDT, Daiana. Capital social + local = políticas públicas efetivas, eficazes e eficientes ? *Revista do Direito*. USISC, Santa Cruz do Sul, n. 24, p. 7-29, jul./dez. 2005.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. Buscando um conceito de políticas públicas para a concretização dos direitos humanos. In: BUCCI, Maria Paula Dallari, et al. *Direitos Humanos e políticas públicas*. São Paulo: Polis, 2001. (cadernos Polis 2). Disponível em: <www.polis.org.br>. Acesso em: 21 jun. 2006.
- CARVALHO, Alysson et.al. (Org.). *Políticas Públicas*. Belo Horizonte: UFMG, 2003.
- CARVALHO, José Raimundo; HERMANNNS, Klaus. (Org.). *Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional no Brasil*. Fortaleza: Konrad Adenauer, 2005.
- COSTA, Bruno Lazzarotti Diniz. As mudanças na agendas das políticas sociais no Brasil e os desafios da inovação. O caso das políticas de assistência social à infância e adolescência. In: CUNHA, Edite da Penha; M.CUNHA, Eleonora Schettini. *Políticas Públicas Sociais*. In: CARVALHO, Alysson et.al. (Org.). *Políticas Públicas*. Belo Horizonte: UFMG, 2003.
- FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. A política de avaliação de políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 20, n. 59, p-97-109, out. 2005
- _____. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.18, n. 51, p.21-29, fev. 2003.
- FERNANDEZ, Antoni. Las políticas públicas. In: BADIA, Miquel Caminal (ed.). *Manual de ciência política*. 3. ed. Madrid: Tecnos, 2006.
- FRANCO, Augusto de. *Capital Social*. Brasília: Instituto de Política Millenium, 2001.
- GARCIA, Ronaldo Coutinho. Subsídios para organizar avaliações da ação governamental. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 21, p. 7-70, jan./jun. 2001.
- HERMANY, Ricardo; COSTA, Dartagnan Limberger. Os novos paradigmas da governança solidária local na construção de um direito social condensado. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Direitos Sociais & Políticas Públicas*. Desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008, t.8.
- KLIKSBERG, Bernardo. *Repensando o Estado para o desenvolvimento social*. Superando dogmas e convencionalismos. São Paulo: Cortez, 1998.
- MONASTÉRIO, Leonardo Monteiro. Desigualdade e políticas regionais de desenvolvimento: o que diz a abordagem do capital social. In: CARVALHO, José Raimundo; HERMANNNS, Klaus. (Org.). *Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional no Brasil*. Fortaleza: Konrad Adenauer, 2005.
- MONTEIRO, Jorge Vianna. A conjuntura das escolhas públicas. *Revista de Administração Pública*. v.42, n. 3. mai/jun 2008.

- PASQUINO, Gianfranco et. al. *Curso de Introdução à Ciência Política*. Grupos de pressão e mudança política e social. Brasília: 1982, un. VI
- PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira. Estado, regulação social e controle democrático. In: BRAVO, Maria Inês Souza; PEREIRA, Potyara Amazoneida Pereira (Orgs.). *Política Social e Democracia*. Rio de Janeiro: Cortez, 2001.
- PUTNAM, Robert David. *Making democracy work: civic traditions in modern Italy*. Princeton University, 1993.
- RODRIGUES, Leda Boechat. Grupos de pressão e grupos de interesses. In: RIBEIRO, Eduardo Pontual; et. al. *Crescimento pró-pobre no Brasil – análise exploratória*. In:
- SCHMIDT, João Pedro. Para Entender as Políticas Públicas: aspectos conceituais e metodológicos. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Direitos Sociais & Políticas Públicas*. Desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2008, t.8.
- _____. Gestão de políticas públicas: elementos de um modelo pós-burocrático e pós-gerencialista. In: REIS, Jorge Renato; LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Direitos Sociais & Políticas Públicas*. Desafios contemporâneos. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2007, t.7.
- TREVISAN, Andrei Pittol; Hans Michael van. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. *Revista de Administração Pública*, São Paulo, n. 3, v. 42, p. 529-550, mai/jun. 2008.
- UDE, Walter. Redes Sociais. Possibilidade metodológica para uma prática inclusiva. In: CARVALHO, Alysson et.al. (Orgs.) *Políticas Públicas*. Belo Horizonte: UFMG, 2003.
- WOOLCOCK, M. *Managing Risks, Shocks, and Opportunity in Developing Economies: the role of Capital Social*. 1999. (Draft).

Artigo recebido em 17 de novembro de 2010 e aceito em 22 de abril de 2011.