

# O desafio da análise de políticas públicas na democracia contemporânea

Igor Nogueira de Camargo<sup>1</sup>

## Resumo

A contemporaneidade tem levado a uma crescente dificuldade de compreensão sobre como o Estado democrático será capaz de atender as demandas dos cidadãos. Para além de questões que envolvam as métricas de resultados esperados, é necessário adentrar em um campo ainda a ser melhor explorado: a atenção aos pressupostos democráticos que baseiam as políticas e a estrutura que permitirá aferir às políticas um fim programático, ou seja, que vise o desenvolvimento. A questão normativa das políticas públicas e os limites da visão unicamente baseada na legalidade, o olhar e a escuta atenta dos analistas aos fóruns de debate e a busca de bons modelos de *accountability*, transparência e prestação de contas aos cidadãos dão indícios sobre como a gestão das políticas públicas na contemporaneidade podem avançar.

**Palavras-chaves:** políticas públicas, democracia, contemporaneidade.

---

<sup>1</sup> Mestrando pelo Mestrado Interdisciplinar em Ciências Humanas e Sociais Aplicadas (ICHSA/UNICAMP/FCA)

## 1. Introdução

As políticas públicas tornaram-se paulatinamente um campo de estudo bastante rico dentro das ciências sociais e humanas, nas décadas passadas o foco se deu principalmente nas fases de formulação e avaliação destas, hoje se percebe uma atenção especial ao imbricado processo de implementação, o qual envolve entender o funcionamento da arena, que vai bastante além da análise dos atores e chega na compreensão do histórico das políticas públicas existentes e relacionadas, nas redes que estão por trás das aparências dos fóruns de discussão e na busca de modelos de transparência pública que atendam, de fato, o desejado pelo cidadão.

Este estudo buscará apresentar ao leitor como a execução das políticas públicas na contemporaneidade precisa estar vinculada a uma preocupação preponderante, o quanto o que está sendo formulado e implementado verdadeiramente leva ao desenvolvimento do público-alvo e da comunidade envolvida na questão. As métricas que buscam medir a efetividade e a eficiência da ação governamental são parte fundamental do trabalho, mas não parecem dar conta da totalidade na resolução dos problemas.

Uma vez que os problemas são identificados e por consequência o design das soluções construídos, a ligação entre estes dois polos envolve uma miríade de pontos de análise que demandam um olhar ajustado do gestor público diante da realidade, na busca de resultados programáticos de desenvolvimento.

## 2. O Estado diante da execução de políticas públicas na contemporaneidade

A concepção clássica do Estado moderno foi definida por diversos autores das ciências sociais. Este esforço intelectual tenta se aproximar, em termos de linguagem, do melhor entendimento do que seria o Estado para, assim, compreendê-lo e em seguida operá-lo. Destaca-se aqui a definição de Norberto Bobbio, à luz de Max Weber, o qual conceitualiza o Estado moderno mediante dois principais elementos constitutivos: a instituição de um aparato burocrático e administrativo cuja função é prover os serviços públicos à sociedade e o monopólio legítimo da força (BOBBIO, 2011, p. 69).

O exponencial desenvolvimento das ciências sociais no século XX aumentou significativamente o campo de complexidade das teorias do Estado culminando em áreas de concentração como a gestão das políticas públicas, a gestão ambiental, a administração público-privada e, com destaque neste resumo, a relação entre o direito e o desenvolvimento.

O sociólogo e jurista Gunther Teubner esclarece com olhar de lupa como o extenso aparato jurídico socialmente construído fez com que o discurso da legalidade inventasse e lidasse com uma espécie de hiper-realidade que perdeu contato com a realidade do cotidiano e, concomitantemente, impôs novas realidades para este mesmo cotidiano (TEUBNER, 1989). Ao trazer à baila Bourdieu, Teubner mostra que esta concepção cobriu o direito de uma eficiência quase mágica em que a lei possui uma prática de construção do mundo (1986, *apud* TEUBNER, 1989).

Neste contexto, o direito impõe-se como ferramenta hermenêutica para a construção do entendimento da realidade do mundo, da sociedade e das coisas, o que o estudo mais minucioso da relação entre o direito e o desenvolvimento econômico contesta, não somente do ponto de vista exclusivamente pragmático e objetivável das constituições modernas, mas também do ponto de partida de que uma ciência, exclusivamente, não parece dar conta da complexidade contemporânea.

A ciência jurídica coloca-se como um discurso que essencialmente se autovalida, com a pretensão de que outro campo não poderia ser seriamente penetrável na compreensão da realidade do mundo (COTTERELL, 1986:15, *apud* TEUBNER, 1989). Como apontado por Teubner (1989), não há acesso cognitivo direto à realidade, mas sim discursos e narrativas competitivas com diferentes construções sobre o que ela é.

A partir deste ponto, fundamental para entender a imbricada lógica entre direito e desenvolvimento, passa-se a adentrar no cenário das políticas públicas e como este deve ser analisado para a compreensão de um novo estado da arte que tem como objetivo levar o desenvolvimento econômico-social para um fim programático, ou seja, para um objetivo a ser alcançado por meio, especialmente, da interdisciplinaridade.

São três pontos que valem ser destacados nesta análise que coloca no centro a gestão das políticas públicas na contemporaneidade, sem olvidar de que o contexto principal é a complexidade contemporânea em que os atores políticos, executivos e burocratas, dentro do Estado, encontram-se ao se relacionar com a realidade, a ser sempre definida por uma narrativa; e com toda a miríade de atores que se encontram fora do aparato estatal, especialmente o mais importante deles, o cidadão.

O primeiro ponto está na confiança dos cidadãos no Estado. Uma larga fatia das populações dos diversos Estados-nações não mais acredita que os governos são hábeis o suficiente para cumprir as promessas incorporadas pelas políticas públicas construídas e sempre lançadas como resolutivas dos problemas. Muitos cidadãos não mais acreditam que o Estado realmente se importa em resolver seus problemas reais do dia a dia, mas sim que este grande navio transatlântico está tomado por interesses das elites e que as políticas irão primeiramente atender a estes grupos de atores, em detrimento dos próprios cidadãos, que parecem se sentir cada vez mais estigmatizados e desviantes dos propósitos definidos pelo sistema capitalista hegemônico a que estão submetidos (INGRAM & SCHNEIDER, 2008, p. 170).

A consequência desta construção político-administrativa do Estado resulta em uma democracia que se apresenta como equanimemente protetora sob o tratamento igualitário da lei, enquanto na vida real das pessoas estas políticas são injustamente desiguais, e não por suas diferenças programáticas-estruturais, mas sim pelas suas deficiências de resultados (INGRAM & SCHNEIDER, 2008, p. 171).

Este entendimento da atual conjuntura pós-moderna é esclarecido por Zygmunt Bauman na sua célebre obra *Modernidade Líquida*, onde compreende-se que os padrões e configurações do nível macro, do sistema e da política entraram em liquefação; paulatinamente, o efeito deu-se também no nível micro, na sociedade, na política da vida das pessoas. Hoje, o peso da trama dos padrões e a responsabilidade pelo fracasso caem quase que unicamente sobre os ombros solitários dos indivíduos, a sociedade se encontra em um momento em que foram liquefeitos os padrões de interação e dependência do todo (BAUMAN, 2001, p. 15).

Portanto, a era pós-moderna da História, adicionada ao questionamento sobre o Estado ser, de fato, capaz de atender as necessidades e as demandas dos cidadãos levaram ao momento contemporâneo onde a democracia tem sido questionada a partir de uma dúvida. Nesta, nota-se a contestação popular sobre o social, sobre sua preponderância frente ao que é particular e individual. Em resumo, sobre o quanto a democracia tem atendido aos anseios das pessoas.

Este cenário conduz ao segundo ponto sobre a análise das políticas públicas na contemporaneidade, o ataque aos pressupostos democráticos, estes feitos tanto por políticos, quanto pelos cidadãos, e o contínuo e sistemático enfraquecimento do bem-estar social, tanto pela ideia, quanto pela prática.

O fenômeno tem sido analisado com robustez pela ciência política e destaca-se aqui o conceito construído pela cientista social americana Wendy Brown acerca do desmantelamento do neoliberalismo e o levante das políticas antidemocráticas no Ocidente. Há uma demonização do estado de bem-estar social no atual período pós-neoliberal, nota-se uma desintegração do conceito de sociedade que até então era prevalente, um descrédito sobre os valores e os bens públicos, o que tem lavrado o terreno para que atitudes tribais emergjam e criem identidades e forças políticas na direção de um niilismo de um passado harmônico, o qual, na verdade, nunca existiu (BROWN, 2019, p.7).

Os ataques à democracia constitucional, o racismo, a discriminação de gênero e sexual, os golpes à educação pública e a desvalorização de uma esfera pública não violenta foram todos colocados em um pacote que está diretamente contrário à liberdade e à moralidade. Os valores de uma política correta, que visa integrar os diversos e distintos interesses de uma sociedade, foram trivializados ou caracterizados como política de esquerda (BROWN, 2019, p.7).

Apoiado em conceitos liberais, com suporte na obra do economista e filósofo Friedrich Hayek, há um entendimento de que o mercado e a moral juntos são os fundamentos da liberdade, da ordem e do desenvolvimento da civilização, tanto um, quanto o outro, são organizados espontaneamente e transmitidos pela tradição e não pelo poder político. Este projeto neoliberal que é político-moral protege o *status quo* da tradição hierárquica e radicalmente restringe o amplo conceito que é a democracia para a figura simplificada do Estado-nação, sendo que este deve operar como uma espécie de empresa em que os serviços devem ser muito bem ofertados de acordo com os interesses dos indivíduos (BROWN, 2019, p.12).

Obviamente há uma lógica nesta construção de narrativa muito bem orquestrada e fundamentada e a despeito da valorização do certo e do errado, do bom e do ruim, notar-se-ão quais serão os resultados práticos da adoção deste caminho, conforme o decorrer da História do mundo ocidental. Mas, para esta análise, vale ressaltar o apontamento esclarecido por Brown (2019, p. 15) onde nota-se que o homem branco médio nos Estados Unidos da América percebe-se desprivilegiado das políticas públicas que antes o colocavam no cerne da condução econômica do país, o espaço e os direitos conquistados pela população preta, pelos homossexuais e pelos imigrantes foram sistematicamente colocados em uma caixa que não se relaciona e prejudica o amor pelo país, o patriotismo, o cristianismo e os valores americanos. Não por acaso o *slogan* da campanha presidencial de Donald Trump em 2016, “*Make America Great Again*”.

Ainda um destaque deve ser feito para a análise do segundo ponto: o quanto o período neoliberal contemporâneo se distingue do que o liberalismo em suas raízes advogava. O termo neoliberalismo inicialmente cunhado em 1938 no Colloque Walter Lippman, o qual culminou na formação da organização Mont Pelerin Society, é comumente associado a políticas estatais privatizantes frente aos bens e serviços públicos, uma radical redução das políticas sociais, desregulamentação do capital e a construção de um ambiente de taxas e tarifas amigáveis para a atração do investimento externo. O que se nota na contemporaneidade, no entanto, são as elites econômicas cada vez mais próximas do poder político, com o Estado muitas vezes comandando ações de resgate econômico destes atores da elite, como se viu no agressivo suporte financeiro aos bancos americanos na crise financeira de 2008.

Os discursos na arena de legitimidade das políticas públicas são complexos e muitas vezes difíceis de serem dissecados, no entanto, nota-se que há uma dupla incredulidade pelos cidadãos frente à execução das políticas públicas na contemporaneidade, se por um lado existe uma crença desconfiante de que o Estado não seja hábil o suficiente para entregar bons

resultados que atendam as necessidades das pessoas, por outro, há uma enorme fatia da sociedade que está descrente do poder e do papel da democracia como sistema social de convivência política, pois a visão de um Estado similar a uma empresa que entrega pontualmente os bens e serviços para uma vida de qualidade é bem-vinda diante de muitos olhares, mas é importante destacar que estes olhares tendem a desprestigiar as necessidades humanas coletivas, que não podem ser atendidas sem a priorização daquilo que é público e que une a humanidade ao redor da existência, sendo esta sempre coletiva.

Por fim, o terceiro ponto trata da descentralização político-administrativa na tomada de decisão das autoridades políticas e dos gestores públicos, este fenômeno tem marco nacional com as políticas públicas da década de 1990, no governo de Fernando Henrique Cardoso, que, pela Reforma Administrativa, conduzida pelo então ministro Luiz Carlos Bresser-Pereira, resultou na construção de parcerias público-privadas sem fins lucrativos na execução de políticas. Surge então a esfera do terceiro setor formal no Brasil: as organizações não-governamentais que se relacionam por meio de contratos com o Estado, para juntos atingirem objetivos públicos.

Após anos desta construção, hoje os estudos sociais que olham para a administração pública e para a relação do Estado com a sociedade, tem utilizado o termo anglicano *franchise* para entender, entre outros assuntos, a extensão da autenticidade democrática em políticas de descentralização conduzidas pelo Estado. Em tais políticas a terceirização de serviços públicos leva à entrega dos resultados por estes atores do terceiro setor, os quais são monitorados, acompanhados e fiscalizados pelo Estado. A dinâmica desta realidade varia de contexto para contexto de acordo com o local, o conteúdo e a experiência. Há exemplos bem-sucedidos e outros pessimamente conduzidos, inclusive com problemas relacionados à corrupção e à conduta imoral.

Esta ferramenta de tomada de decisão, de maneira paulatina, tem alterado significativamente a estrutura dos governos. A descentralização e as parcerias público-privadas têm levado as organizações não-governamentais a desempenhar um papel central na execução das políticas públicas, com destaque no Brasil para as áreas da saúde, da assistência social e da educação. O mesmo ocorre nos Estados Unidos da América frente às escolas comunitárias, prisões administradas pelo setor privado, polícia, bombeiros e centros de tratamento de adictos, há dificuldade crescente em medir os resultados de eficiência, eficácia e efetividade deste *franchising* das ações estatais, e ainda mais difícil é medir os valores democráticos e o controle sobre a democracia com este tipo de ferramenta crescentemente exercida pelo Estado (INGRAM & SCHNEIDER, 2008, p. 182).

Uma das maneiras de melhorar a forma de análise dos resultados e controles democráticos sobre as ações de *franchising* da administração pública, e não somente nessas, é investir na criação de arenas públicas e na abertura de fóruns para discussão com a sociedade, este é o assunto a ser tratado em seguida.

### **3. As arenas públicas e os fóruns abertos para discussão de políticas públicas**

É de conhecimento amplo na área de políticas públicas que aqueles que definem o problema possuem o controle sobre o design da solução. Os problemas simplesmente não só aparecem, eles são construídos por meio de uma interação de vários fenômenos políticos, atores da arena e, inclusive, políticas públicas já existentes. De acordo com a forma que um problema é enquadrado, diferentes limites de interesses, de jurisdição e de direitos são criados. Os valores são impostos de acordo com a área que este enquadramento enfatiza, a priorização das questões econômicas em problemas de justiça criminal, como exemplo, afeta diretamente a condução

dos programas e a forma com que o público-alvo se beneficia ou sofre com os resultados (INGRAM & SCHNEIDER, 2008, p. 174). A questão da justiça criminal será debatida com maior profundidade nesta parte do artigo.

Para esclarecer esta ideia, apresenta-se, primeiro, o exemplo da política referente à água nos Estados Unidos da América e suas modificações quanto à participação real dos atores na arena de formulação da política pública. Na década de 1990, pela legislação federal e por boa parte das legislações estaduais, a água era considerada uma *commodity*. A principal justificativa para esta concepção era de que com esta classificação, as ações levariam ao aumento da flexibilidade e da eficiência na alocação de uso da água. Esta concepção atendia aos pressupostos de dois principais atores, os compradores e os vendedores (INGRAM & SCHNEIDER, 2008, p. 175).

Esta configuração não excluía totalmente os ambientalistas, pelo contrário, eles foram ouvidos principalmente no processo de avaliação ambiental e de proteção de espécies em extinção. Entretanto, eles não participaram de fato da construção da política, pois o enquadramento do problema não reservou espaço para estes atores na arena. O problema referente à alocação da água cuidou mais da questão quantitativa, ou seja, do volume de água, ao invés da questão qualitativa, ou seja, da qualidade da água. De maneira geral, percebe-se que naquele momento inicial, houve marginalização da questão da água como recurso comunitário, de direito dos povos originários e do direito à vida selvagem de animais e plantas (INGRAM & SCHNEIDER, 2006, p. 175).

Durante a década seguinte, nos anos 2000, o enquadramento ambiental tomou forma e passou a competir espaço na arena. O ímpeto para que esta mudança paulatina ocorresse veio da base dos ambientalistas, mas é importante ressaltar que o suporte e o apoio de parte do corpo burocrático de agências federais foram fulcrais neste processo. No momento em que este relato foi documentado, dezessete agências federais apoiavam diretamente o enquadramento definido pelos ambientalistas. A notória diferença deste enquadramento é que ele incorpora o problema da água dentro da perspectiva ecológica e do progresso social, em consequência, se distancia da noção de propriedade, de produto e do enquadramento da água como *commodity* (INGRAM & SCHNEIDER, 2006, p. 175).

Obviamente há incongruências na condução da política pública nestes fóruns abertos sobre a água, não há dúvidas de que grandes interesses em sentidos divergentes convivem com um certo nível de conflito, no entanto, a despeito das ambiguidades detectadas no processo contínuo de formulação e implementação da política, as consequências no sentido democrático são destacadas positivamente pelos analistas de políticas públicas do país (INGRAM & SCHNEIDER, 2006, p. 175).

O processo de fortalecimento da narrativa ambientalista, no enquadramento acerca da qualidade da água e dos direitos comunitários relacionados, evidencia um dos processos mais difíceis de serem detectados e catalogados no âmbito do estudo das políticas públicas, a construção do conselho político, da opinião política a respeito de uma dada questão. Muitas vezes não é possível identificar quem, no nível pessoal, inicia a construção de uma narrativa, outras vezes se percebe que o fortalecimento da narrativa ocorre justamente porque não é possível identificar quem a iniciou, assim a narrativa pertence a todos do grupo e a cada uma das pessoas inseridas nele (OSTROWSKI, 2021, p. 163).

Na categorização acerca da construção do conselho político, da orientação política, existem cinco grandes grupos de pessoas que podem ser analisados com maior atenção para encontrar as respostas que os analistas de políticas públicas procuram, sendo estes: (1) os membros das elites políticas, (2) os membros da política de massas ou de base, (3) os co

membros de grupos políticos pareados, (4) os atores ligados à inteligência política e (5) os atores políticos “heroicos” com desproporcional influência devido a sua posição política (OSTROWSKI, 2021, p. 164).

De forma resumida e com foco apenas nos dois primeiros grupos: os membros das elites políticas e os membros da política de massas ou de base; nota-se que o primeiro grupo é composto por pessoas que ocupam cargos no alto escalão dos governos nacionais, dos partidos políticos e das instituições supranacionais, suas decisões costumam ter efeitos duradouros e intensos, assim, elas também mobilizam grandes recursos financeiros e um expressivo número de pessoas ligadas a essas elites. O segundo grupo, os membros da política de massas ou de base, não possui a força que os membros da elite possuem, mas é o grupo que realmente constrói a política e o que permite que a política seja uma instituição quase autônoma das outras instituições que a cercam, a orientação política proveniente da base assume características tão enraizadas na condução da opinião pública que a união das mentes leva a uma força quase que insuperável quando atinge a massa em grande proporção (OSTROWSKI, 2021, p. 166).

Este recorte sobre a construção da orientação política é basilar para compreender como a narrativa é construída e conduzida na arena, como no exemplo em relação ao enquadramento ambiental na implementação da política pública de água nos Estados Unidos da América; onde de maneira paulatina os ambientalistas ocuparam espaço na arena e o apoio de membros das agências federais. Os membros da burocracia estatal não possuem o poder originário a que Ostrowski (2021, p. 166) faz referência ao tratar dos membros da elite política, no entanto, a partir da ótica da orientação política criada pelos membros da base, que ocupam posições de menor relevância nas instituições, percebe-se que a união desses atores, resulta em uma cobertura gradual que se expande e atinge níveis de força tão elevados quanto os que surgem nas elites políticas.

Outra política pública a ser destacada para compreender a importância da abertura de espaço no debate, para escuta ativa e para a construção conjunta e intersetorial das políticas, é a que envolve a justiça criminal.

O cidadão comum raramente participa de diálogos institucionais relacionados à construção de políticas públicas de justiça criminal. Como resultado, há uma profunda divisão social sobre o público-alvo, é comum encontrar na construção destas políticas atores que se beneficiam de narrativas envoltas em medo e preconceito para atingir seus interesses políticos, deixando o discurso inteligente sobre a problemática quase que inexistente. A arena de debate, sem a presença do público-alvo, que são os especialistas da vida real, torna-se contaminada e dominada por um discurso que tende ao negativismo e prejudica a construção social de grupos comunitários (INGRAM & SCHNEIDER, 2008, p. 176).

As cientistas políticas Helen Ingram e Anne L. Schneider (2008, p. 176), relatam brevemente o caminho de transformação da justiça criminal do século XIX aos tempos atuais nos Estados Unidos da América; no final do décimo nono século, jovens que ofendessem a lei eram separados dos chamados criminosos duros, aqueles que cometiam crimes mais graves, assim era possível ter uma postura mais leniente e humana nas respostas de punição e aprendizado a estes jovens. Esta postura mudou a própria estrutura das cortes, onde pesquisadores notam a surgimento mais significativo de filosofias de trabalho intersetoriais no período, com a presença de assistentes sociais, psicólogos e educadores que acreditavam na ressocialização.

As autoras notam duas mudanças positivas na década de 1970: a separação completa nos julgamentos de jovens que infringiam a lei do grupo de criminosos adultos comuns e o enquadramento da questão criminal não exclusivamente como uma questão de polícia e justiça,

mas sim como uma questão de desenvolvimento comunitário e de saúde. A noção de justiça restaurativa se aproxima de uma conceitualização humana sobre o ofensor, não o decifrando como uma pessoa desviante incorrigível e um perigo para a sociedade, mas sim como uma pessoa virtuosa que cometeu um erro e que, portanto, precisa ser responsabilizada (INGRAM & SCHNEIDER, 2008, p. 176).

Na justiça restaurativa há uma mudança de modelo em que a restauração do ofensor se dá, de alguma maneira, junto à restauração da comunidade. Isto desencadeia um processo em que a vítima, o ofensor e a comunidade participam conjuntamente da definição das medidas de responsabilidade e de responsabilização. Esta é uma resposta mais contemporânea na resposta à análise estatística da justiça criminal. A restauração inclui uma negociação em grupo que determina, com maior e mais aprimorada participação de atores, o que seria a justiça em cada caso. Ao reenquadrar a questão e mudar a construção social do ofensor, programas de justiça restaurativa mudam o processo de tomada de decisão, os próprios tomadores de decisão e os resultados destas decisões (INGRAM & SCHNEIDER, 2008, p. 176).

No entanto, é necessário que a crítica acerca da questão da justiça criminal, como problema identificado e, portanto, definido quanto ao design da política pública que busca os melhores resultados, seja feita. É indispensável analisar a questão do ponto de vista racial, a cientista política americana Elizabeth Hinton em sua obra *America On Fire*, publicada em 2021, faz uma revisão histórica da violência policial americana e da rebelião dos pretos do país desde os anos 1960 aos dias atuais. A obra, que rapidamente atingiu notoriedade, revela episódios trágicos, tristes e humilhantes na relação entre a polícia e a comunidade afro-americana, onde todos sofrem, especialmente os pretos.

A autora descreve de forma minuciosa a rebelião da comunidade preta em Miami, nos anos 1980, onde foram registradas dezenas de mortes de civis pretos pela polícia, assustada e despreparada para lidar com a situação. A visão de Hinton (2021, p. 458-459) contribui para um processo de racionalização intelectual acerca da questão de justiça criminal e revela o quanto a identidade das pessoas é parte fundamental a ser compreendida por aqueles que verdadeiramente se esforçam no trabalho de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas na área. É imprescindível compreender o quanto o olhar mais inteligente do Estado sobre esta comunidade poderá conduzir à resolutividade dos problemas de violência e desenvolvimento, não há como manter uma estrutura policial bem-sucedida sem notar o histórico da comunidade, suas particularidades e suas visões.

A questão racial levanta, intrinsecamente, a questão da identidade. A identidade como elemento de valorização da subjetividade pessoal traz riqueza para o indivíduo e para a comunidade, pois a empatia sobre as diferentes identidades leva o grupo à vivência concorrente e benéfica entre elas, que se soma ao valor do todo. Na mesma medida, a cristalização de preceitos da própria identidade e da do outro pode levar a ataques violentos entre grupos distintos, seguidos de aumento de intolerância e, por vezes, morte. Esta morte se dá de distintas formas, inclusive física (SEN, 2006, p.1-2).

As identidades são escolhidas por si e pelo outro. Há uma escolha sobre quais características, dentre as várias que compõe o indivíduo, serão priorizadas na construção identitária. Como exemplificado por Jean-Paul Sartre no livro *Portrait of the Anti-Semite*, o judeu é um homem, este se torna um judeu a partir da ótica do antissemita, antes disso, ele é somente um homem (1968, p.57, *apud* SEN, 2006, p.5). A análise bem-sucedida da política pública traz para o ofício do gestor a necessidade de estudo e atenção sobre as particularidades do público-alvo, a escuta ativa sobre suas falas e a vivência no debate aberto.



Adicionado a isto, os analistas, os gestores públicos, os tomadores de decisão devem também atentar-se para as características humanas comuns que estão presentes na condição da existência; se bem-sucedido, este profissional alinhará toda esta estrutura analítica para a construção ou aprimoramento da política pública, no intuito de sobrepor preconceitos, premissas antigas e falsas rumo a uma nova forma de olhar a resolução de problemas e o esforço para o desenvolvimento. E uma vez que a formulação de políticas públicas é um exercício invariavelmente normativo, ao definir o design do problema, não se pode olvidar de entender como o exercício do direito interfere nestes resultados.

#### 4. *Accountability* e prestação de contas à sociedade na democracia contemporânea

A democracia liberal e participativa, comum aos países ocidentais, baseia-se em dois principais pressupostos: (1) o mecanismo de autorização aos servidores públicos para atuarem em nome da sociedade e (2) o provimento, pela burocracia estatal, de informações à sociedade para que esta possa ter o retorno do Estado acerca das ações governamentais implementadas, o que na literatura especializada é vastamente conhecido como *accountability*, algo próximo à comumente falada prestação de contas (PRATES, 2007).

Apesar do termo *accountability* abarcar um entendimento mais profundo sobre o processo de prestação de contas das ações governamentais, da transparência pública e do acesso as informações de interesse geral, é importante ter em mente que o cidadão, a sociedade e ainda melhor nomeando, o povo, deseja saber, de forma clara, inteligível e com a profundidade que o apazigue, como as ações do Estado estão contribuindo para o seu bem-estar na vida.

A análise realística do processo de *accountability* na democracia contemporânea leva a um entendimento mais complexo que os enunciados padrões acerca da prestação de contas governamental. Este conjunto de processos de transparência e resposta ao cidadão acarreta hoje uma dificuldade maior para os implementadores de políticas públicas, isso porque o cenário atual contém várias estruturas complexas, difusão de responsabilidades, falta de informação clara, precisa, completa e abarca a revisão de valores e pressupostos contemporâneos (INGRAM & SCHNEIDER, 2008, p. 182-183).

O momento atual está no esforço de elaboração dos melhores modelos para a entrega das respostas que alcancem o nível de transparência satisfatório aos cidadãos no século XXI, entende-se que há diferenças fundamentais entre a prestação de contas do Estado, do mercado e das organizações não governamentais, respectivamente. Com atenção sobre como o Estado deve realizar este processo, nota-se que os erros mais prováveis têm relação com a longa cadeia de entrega das políticas públicas; por exemplo, é possível que os beneficiários de políticas distributivas, como as de assistência social ou as de tratamento de uso de drogas, utilizem os recursos financeiros entregues e não atinjam as definições a que as políticas inicialmente se propuseram (INGRAM & SCHNEIDER, 2008, p. 183).

A gestão das penitenciárias privadas nos Estados Unidos da América é um exemplo preciso sobre a dificuldade de manter bons níveis de transparência pública, de acordo com as metas definidas, sem perder de vista os problemas que a política pública visa resolver e os valores democráticos que fundam a sociedade. Simplesmente não há interesse público suficiente para que a avaliação de como as penitenciárias privadas estão realizando seu trabalho seja feita de forma supervisionada pela sociedade, isso coloca os detentos numa situação bastante comum de marginalização. Diante deste cenário, é mais fácil tanto para o Estado, quanto para os implementadores desta política pública (*franchising*), focar em estruturas de prestação de contas e transparência que se baseiem na eficiência e na efetividade do encarceramento, a despeito dos valores democráticos deste processo, como a abertura para

oportunidades de ressocialização e a atenção sobre a diversidade encontrada no público-alvo (INGRAM & SCHNEIDER, 2008, 183).

Portanto, o analista de políticas públicas deve ir além dos mecanismos mais difundidos de mensuração da eficiência e efetividade das políticas públicas, os governos devem se esforçar para medirem suas habilidades: (1) em intervirem estrategicamente nas complexas redes que circunscrevem a política em voga, com fim de encorajar a melhor entrega de dados e informações pelos atores; (2) em corrigir os balanceamentos de poder que prejudicam os estereótipos dos atores e do público-alvo da política e (3) em criar arenas e esferas para discussão e conversas sobre a política (INGRAM & SCHNEIDER, 2008, p. 184).

Dentro desta esfera de participação social e construção conjunta da política pública, a literatura conclui alguns caminhos a serem mais trilhados para a efetivação do *accountability* na democracia contemporânea, tais como: (1) a escuta ativa aos servidores públicos que estão na linha de frente da execução da política pública, o que gera *insights* oriundos do dia a dia da política, os quais podem aliviar as tensões entre as limitações das regras definidas no alto escalão e os achismos discricionários de todos os envolvidos; e (2) a atenção às características etnográficas do público-alvo, as quais podem ser especialmente observadas nos estudos e na atenção às vozes na arena aberta de discussão e conversa (INGRAM & SCHNEIDER, 2008, p. 184).

## 5. Considerações finais

Este estudo buscou compreender a análise das políticas públicas no cenário contemporâneo, o qual une na arena estruturas cada vez mais complexas de redes, falta de creditação no Estado como solucionador dos problemas públicos, uma descrença crescente sobre os resultados que a democracia efetivamente entrega à sociedade e como o processo de *accountability* tem enfrentado problemas em definir modelos que atendam a demanda de conhecimento dos cidadãos sobre como o Estado tem se empenhado para melhorar a qualidade de vida.

Uma vez que o exercício de formulação, implementação e revisão das políticas públicas é, basilarmente, normativo, o estudo buscou mostrar o quanto a condução destas políticas, baseadas em termos jurídicos e de legalidade, precisam abrir-se para um espectro amplo de intersetorialidade, onde, no centro, está a atenção, a escuta e o estudo sobre o público-alvo, as diferenças essenciais entre as pessoas que o compõe e o que as une enquanto comunidade.

A liberação de tensão entre o formulador da política pública, o executor do alto escalão, o servidor público implementador na ponta e o cidadão que recebe o serviço encontra-se em um nível alto e a análise deve ser inteligente o suficiente para compreender que as métricas de eficiência e efetividade são indispensáveis, mas por si sós não atendem aos pressupostos democráticos.

Para além do esforço contemporâneo de compreensão da construção normativa das políticas públicas e de como se dão as discussões em fóruns sobre estas, encontra-se a capacidade do analista de políticas públicas em compreender, estudar e incentivar a melhoria da ação governamental, priorizando a atenção sobre como os atores se comportam na arena, suas interações em rede e como os melhores resultados das políticas conviverão com a entrega de métricas definidas e a política democrática, honesta e saudável para todos os envolvidos.

## 6. Referências bibliográficas

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade Líquida**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

BOBBIO, Norberto. **Estado Governo Sociedade: Para uma Teoria Geral da Política**. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

BROWN, W. **In the Ruins of Neoliberalism: The Rise of Antidemocratic Politics in the West**. New York: Columbia University Press, 2019.

HINTON, Elizabeth. **America on Fire: The Untold History of Police Violence and Black Rebellion Since the 1960s**. New York: Liveright Publishing Corporation, 2021.

INGRAM, H.; SCHNEIDER, A.L. Policy Analysis for Democracy. *In*: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (Eds). **The Oxford Handbook of Public Policy**. New York: Oxford University Press, 2008.

OSTROWSKI, Marius. You've got to ask the right expert: Who gives political advice? *In*: Colin Kidd and Jacqueline Rose (eds.), **Political Advice**. London: I.B. Tauris, 2021.

PRATES, Antônio A. Pereira. Administração Pública e burocracia. *In*: AVELAR, A.; CINTRA, A. O (Org.). **Sistema Político Brasileiro: uma introdução**. [2. ed.]. – Rio de Janeiro: Konrad-Adenauer-Stiftung; São Paulo: Editora UNESP, 2007.

SEN, Amartya. **Identity and Violence**. New York: W.W. Norton & Company, 2006.

TEUBNER, Gunther. "How the Law Thinks: Toward a Constructivist Epistemology of Law". *In*: Law & Society Review, 23, no. 5, 1989.