

**IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICA
PÚBLICA: UMA LEITURA A PARTIR
DA ESFERA FEDERAL – POLÍTICA DE
ATENDIMENTO DO ADOLESCENTE
EM CONFLITO COM A LEI NO BRASIL**

Autor: Paulo Marques
Orientador: Prof. Dr. Luis
Enrique Aguilar

CONTEXTUALIDADE

Década de 80

Década de 90

Plano Nacional dos Direitos
Humanos – 1996

Agenda dos Direitos Humanos
-1990 – 2006

Política de Atendimento do
Adolescente em Conflito com a Lei

CONSTITUIÇÃO DE 1988

- Reformas institucionais e mudanças estruturais na organização do Estado Brasileiro: descentralização, municipalização e participação social

POLÍTICA DE ATENDIMENTO

- Princípios da descentralização e da participação da sociedade
- Adolescente como sujeito de direitos em oposição ao modelo correcional-repressivo (código de menores)
- Caráter inovador do ECA

NOVO ARCABOUÇO NORMATIVO

- Projeto de Lei de execução das medidas socioeducativas
- Sistema Nacional de Atendimento Socioeducativo (SINASE)

FORMAÇÃO/IMPLEMENTAÇÃO DA POLÍTICA

- 16 anos de formação/implementação da política
- Antigos atores que participaram do processo constituinte e da aprovação do ECA se desmobilizaram
- Novos atores se incorporaram nesse processo
- Arenas
- As conquistas legais não se efetivaram

DELIMITAÇÃO DO PROBLEMA

- COMO IMPLEMENTAR UMA POLÍTICA PÚBLICA LEVANDO EM CONTA TRÊS CONDIÇÕES BÁSICAS PARA QUE SE OBTENHA UM MÍNIMO DE EFETIVIDADE E RELEVÂNCIA DA POLÍTICA?

TRÊS CONDIÇÕES BÁSICAS

- PRIMEIRA: AS NORMAS LEGAIS E A ESTRUTURA INSTITUCIONAL DO PAÍS
- SEGUNDA: O PROCESSO DE NEGOCIAÇÃO
- TERCEIRA: O CONTEÚDO DA POLÍTICA

OBJETIVOS

- Realizar estudos sobre as teorias de análise e implementação de políticas públicas desenvolvidas, principalmente, na América do Norte e Europa, e verificar como essa produção influenciou as pesquisas acadêmicas no Brasil
- Analisar o processo de tomada de decisão e de gestão da política de atendimento do adolescente em conflito com a lei, no período de 1990 a 2006
- Realizar releituras dessas produções de forma a considerar as peculiaridades do processo da implementação de políticas públicas no Brasil a partir da esfera federal

MARCO REFERENCIAL DE ANÁLISE

- Interdependência entre as dimensões da política: estrutura, processo e conteúdo
- Abordagem interpretativa para compreender como foi o processo de discussão e negociação da implementação da política
- Como os estilos políticos e a dimensão institucional influenciaram a implementação e como a política propriamente dita influenciou as demais esferas

ANÁLISE INTERPRETATIVA

- Este método permite constatar elementos fundamentais do processo de implementação – visões dos atores quanto à política e como elas repercutem no processo de implementação, buscando compreender os significados da política no contexto e na forma de implementação
- Para isso o exame da vida interna da política tornou-se fundamental (arranjos organizacionais, atores e instrumentos e estratégias políticas evidenciam-se como fundamentais)

DELIMITAÇÃO DO OBJETO DE PESQUISA

- O processo de implementação da política pública, tomando como locus de observação a política de atendimento do adolescente em conflito com a lei. Sendo assim, tomou-se como objeto de estudo o processo de tomada de decisão e a gestão da política

PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

- Revisão bibliográfica
- Análise documental
- Entrevistas
- Coleta de dados e informações

A especificidade da implementação da política pública no Brasil: leituras a partir da esfera federal

- Implementação tomada a partir de uma dupla ótica: *locus* da tomada de decisão e o *locus* da gestão da política

DUAS LENTES

- *Locus* ampliado – formação da política – longo ciclo – processo evolutivo no qual as políticas estão sendo transformadas e redefinidas (Majone e Wildavsky)
- *Locus* delimitado – gestão da política – implementação como processo autônomo – decisões são tomadas no nível central e permitem uma aprendizagem político-administrativa (Wildavsky)

TERCEIRO *LOCUS*

- O processo político e a ação gestora pudessem ser construídos a partir de uma ação mediatizada entre os participantes
- Onde seriam dirigidas as aspirações, as expectativas, as necessidades provindas da sociedade civil e do governo
- No sentido da política específica

TERCEIRO *LOCUS*

- Espaço de construção do diálogo segundo uma concepção dialética de construção da política (Majone)

LOCUS DA TOMADA DE DECISÃO

- Construção da Política (*Polity*)
- Descontinuidade político-administrativa não só na transição de um governo para outro, mas no decorrer das gestões. Alteraram as prioridades técnicas, equipes e os interlocutores nos processos de negociação política

NOVIDADES

- Introdução do sistema de planejamento e orçamento pelo PPA
- Organização das políticas em forma de programas – continuidade entre governos
- Avanço na estrutura político-institucional do País – incorporou incrementalmente a participação social e a organização do planejamento e orçamento (negociação dos conflitos entre sociedade civil e Estado)
- Possibilidade de cooperação e de regulação entre essas instâncias
- Métodos de implementação: de controle e de interação

LOCUS DA TOMADA DE DECISÃO

Construção dos Acordos e Ajustes Mútuos (*Politics*)

- Os estilos pessoais dos conselheiros e dos dirigentes interferiram no processo
- “amadurecimento” da relação (compreender, entender e respeitar)
- Estabelecimento de regras mais impessoais (universalismo de procedimentos)

LOCUS DA TOMADA DE DECISÃO

- Construção da Política (*Policy*)
- Ambigüidade – práticas do Código de Menores e do ECA
- Violação de direitos e rebeliões
- Propostas de redução da idade penal desde 1993
- Resistência aos direitos humanos
- Preconceito aos direitos humanos que tenta interditar a implementação

LOCUS DA TOMADA DE DECISÃO

- Construção da Política (*Policy*)
- Formação de uma coalizão de interesses entre setores (Conanda, DCA-SPDCA, FONACRIAD, ABMP)
- Aprovação do projeto de lei de execução das medidas socioeducativas
- Aprovação do SINASE

LOCUS DA TOMADA DE DECISÃO

Construção da Política (*Policy*)

- Concretização da política na estrutura de planejamento e orçamento
- Se o conteúdo material impulsionou a formação de uma arena para a discussão e interferiu inclusive na estrutura político-institucional, nota-se a confrontação com questões estruturais, quer seja no nível da cultura, quer seja no nível da estrutura econômica do País

LOCUS DA TOMADA DE DECISÃO

- Problema de financiamento (estrutural)
- Tensões entre representações sociais da criança e do adolescente como objetos de proteção social ou de repressão social versus sujeitos de direitos
- Efervescência política do período constituinte e do ECA: duas concepções de política de atendimento

LOCUS DA TOMADA DE DECISÃO

- Projeto de Lei n. 1627, de 2007, que representa o movimento em defesa dos direitos
- Emenda Constitucional n. 20, de 1999, do Senado e Projeto de Lei n. 2847, de 2000, da Câmara dos Deputados, que representam o movimento pelo aumento da repressão

LOCUS DA TOMADA DE DECISÃO

- O executivo federal adotou solução no mesmo estilo que em 1941, 1964 e em 1990
- Os problemas no atendimento vivenciados desde a instalação do SAM em 1941 mantiveram-se sem solução, tendo se agravado

LOCUS DA TOMADA DE DECISÃO

- O processo de implementação remete a duas questões:
- concepção de implementação como controle – sistema de planejamento e orçamento do PPA pelo orçamento programa
- concepção de implementação como interação – construção do diálogo entre Estado e sociedade civil
- A implementação da política passou a conviver com um sistema híbrido

LOCUS DA GESTÃO DA POLÍTICA

- Duplo dilema para a gestão: busca de resultados (controle) e necessidade de construção de um espaço de diálogo com os atores sociais (interacional)
- Combinação da lógica da execução do orçamento com a lógica da participação social – convivência conflituosa governo e sociedade civil
- Se deve a consolidação da concepção do orçamento-programa no PPA

LOCUS DA GESTÃO DA POLÍTICA

- A reforma no sistema de planejamento e orçamento fez parte de uma reforma mais permanente, uma vez que as reformas administrativas tendem a se desfazerem
- Integração do programa à gestão do órgão governamental como forma de ampliar o compromisso dos gestores com os gastos e com os resultados
- Gestão matricial simultaneamente por resultados e por função e missão

LOCUS DA CONSTRUÇÃO (POLITICS) DA POLÍTICA (POLICY)

- A atenção concentrou-se no arranjo institucional CONANDA, reconhecendo nesta estrutura um espaço de contradições, assim como de construção de negociação e de diálogo público
- Consolidação do espaço de diálogo que permitiu a construção da política

LOCUS DA CONSTRUÇÃO (POLITICS) DA POLÍTICA (POLICY)

- Desenho institucional das relações Estado e sociedade
- A partir de três forças que precisam ser conjugadas para evitar os efeitos negativos causados pelo excesso de uma delas: globalização, pós-modernismo e a dimensão sócio-cultural (Offe)

LOCUS DA CONSTRUÇÃO (POLITICS) DA POLÍTICA (POLICY)

- Na Política analisada a dimensão sócio-cultural se sobressai
- Exige a construção de uma cultura de direitos humanos por agentes históricos na direção do progresso:
- “concebido como a capacidade de evitar continuamente a recaída no barbarismo e em formas catastróficas de des-civilização” (Offe)

LOCUS DA CONSTRUÇÃO (POLITICS) DA POLÍTICA (POLICY)

- A questão é então que tipo de instituições são mais apropriadas para dar conta da situação histórica presente (Offe)
- As sociedades têm três tipos de recursos – o poder, o dinheiro e a solidariedade. As influências desses recursos devem ser postas em um novo equilíbrio (Habermas)

LOCUS DA CONSTRUÇÃO (POLITICS) DA POLÍTICA (POLICY)

- A solidariedade deve ser capaz de subsistir à força composta pelo poder e o dinheiro
- A solidariedade deve proporcionar a formação política da vontade para limitar fronteiras

LOCUS DA CONSTRUÇÃO (POLITICS) DA POLÍTICA (POLICY)

- Três arenas de Habermas:
- 1ª - as elites políticas interferem e definem a política
- 2ª - grande participação e atores formando coalizões e controlam os meios de produção e comunicação
- 3ª - fluxo de comunicação não palpável que determina a formação da cultura política

LOCUS DA CONSTRUÇÃO (POLITICS) DA POLÍTICA (POLICY)

- Na terceira arena a luta é por definições nos conceitos que estariam subjacentes na comunicação e que podem determinar a formulação da política bem como obstruir a implementação de políticas públicas

LOCUS DA CONSTRUÇÃO (POLITICS) DA POLÍTICA (POLICY)

- A luta é por definições – a zona de conflitos está no sistema de opinião pública administrado pelos meios de comunicação onde atuam os mecanismos de despolitização das massas (Habermas)
- Portanto, o diálogo é o processo de humanização onde os seres humanos são capazes de refletir sobre a realidade e de reconstruí-la (Freire e Shor)

LOCUS DA CONSTRUÇÃO (POLITICS) DA POLÍTICA (POLICY)

- Diálogo não é técnica para buscar resultados. Nem tática – isso seria manipulação
- Diálogo deve ser entendido como algo que faz parte da própria natureza histórica dos seres humanos
- O diálogo é o momento em que os humanos se encontram para refletir sobre sua realidade tal como a fazem e re-fazem (Freire)

LOCUS DA CONSTRUÇÃO (POLITICS) DA POLÍTICA (POLICY)

- O contexto contemporâneo exige a busca de formas de coordenação das relações intergovernamentais e interinstitucionais capazes de manter o processo de negociação de forma duradoura para a efetivação da política de atendimento do adolescente em conflito com a lei

LOCUS DA CONSTRUÇÃO (POLITICS) DA POLÍTICA (POLICY)

- Habermas propõe que a coordenação de um processo de interação social pode ser alcançada por meio de acordo entre as partes cujos interesses e condições são declarados (normas), constituindo uma dimensão respeitada pelos atores envolvidos
- As mudanças seriam operadas a partir de novas discussões e acordos entre os envolvidos (entendimentos mútuos)

LOCUS DA CONSTRUÇÃO (POLITICS) DA POLÍTICA (POLICY)

- Wildavsky – o processo de diálogo tem o caráter de pedagogia pública – concilia expectativas e interesses, tomando-se consciência do alcance real das capacidades
- Reorganiza a estrutura política estabelecida – cria cultura pela reestruturação da interação social e dos valores que expressamos pela participação

LOCUS DA CONSTRUÇÃO (POLITICS) DA POLÍTICA (POLICY)

- O diálogo público permite fazer análise política como arte e artesanaria – fazer política criativa
- Conhecimento das forças envolvidas, de seus anseios e limites
- Disciplinar os desejos, diminuir as expectativas e ordenar as preferências (Aguilar Villanueva)

LOCUS DA CONSTRUÇÃO (POLITICS) DA POLÍTICA (POLICY)

- Aprendizagem social
- Desenvolvimento progressivo da capacidade de formular ações e soluções para os problemas encontrados – pedagogia pública
- Cria cultura ao reestruturar a interação social e conseqüentemente os valores (Wildavsky)

LOCUS DA CONSTRUÇÃO (POLITICS) DA POLÍTICA (POLICY)

- Produzir argumentos persuasivos – artesanania (Majone)
- A política é estratégia de ação coletiva que permite a uma sociedade recorrer às fronteiras do socialmente possível
- Próprio da política democrática, que em sua discussão, escolha e revisão de posições, é um processo de aprendizagem coletiva sempre aberta (Aguilar Villanueva)

LOCUS DA CONSTRUÇÃO (POLITICS) DA POLÍTICA (POLICY)

- Auxiliar na construção do diálogo nos espaços já consolidados institucionalmente de participação social no Brasil
- O encontro entre sociedade civil e governo pode ter seu desenho fortalecido pela prática cotidiana de diálogo
- Convencimento e persuasão tanto da burocracia quanto dos atores advindos da sociedade civil
- Conciliar a arte e artesanania na feitura da política