

Entrevista com **Geraldo Di Giovanni**, professor doutor do Núcleo de Estudos de Políticas Públicas (NEPP) da Unicamp.

1) Em sua opinião, o que são políticas públicas?

Hoje, o conceito de políticas públicas tem que ser ampliado, alargado. Inicialmente, a compreensão de políticas públicas era simplesmente uma intervenção do Estado em uma situação que a sociedade considerava problemática. Embora seja verdade que toda política pública seja uma intervenção estatal, esse conceito se amplia porque o conceito tem que incorporar do que resulta a política pública – e a política pública é sempre resultado de uma interação muito complexa entre o Estado e sociedade. Essa interação tem que ser incorporada no conceito de políticas públicas.

Essa nova forma de intervenção do Estado começa a ganhar muita força na última metade do século passado. Por várias razões, os Estados se tornam cada vez mais obrigados a intervir na realidade social e na econômica, particularmente após a Segunda Guerra Mundial. Primeiro, porque o modelo de política econômica dos Estados modernos mudou, passou a ser mais inspirado em Keynes, o que exigiu muito a participação do Estado. Segundo, particularmente nos países capitalistas da Europa, essas intervenções se deram no contexto da Guerra Fria. Os países capitalistas tinham que dar alguma demonstração de que o capitalismo podia atender as necessidades das populações. Outra razão é que, de fato, no século XX, houve um grande crescimento dos direitos de cidadania. Foi aí que cresceram os sistemas de Previdência, Saúde, Educação. Isso tudo vai marcando a presença do Estado nessa interação com as demandas da sociedade.

Outro fator importante nesse contexto de direitos é que o próprio conceito de democracia mudou. Antes, via-se democracia como simples direito de votar e ser votado. Hoje, considera-se Estado democrático aquele que responde às demandas sociais. Nesse contexto, foi surgindo uma nova forma de relação entre Estado e sociedade, uma nova forma política. A política pública deixa de ser uma simples intervenção do Estado e passa a ser uma nova forma de exercício do poder numa sociedade democrática. Isso acontece em âmbito quase planetário. As políticas públicas são fruto da democratização da sociedade moderna, onde os cidadãos, instituições, organizações sociais, movimentos sociais e organizações não-governamentais participam mais. Ou seja, as instituições atuam como agentes políticos, pressionando, refazendo a agenda do estado. Então, vem desse fato a enorme presença das políticas públicas na vida do homem moderno. É inimaginável pensar hoje, em um país como o Brasil, um cidadão que não participe de alguma política pública, seja como beneficiário, seja como um dos elementos que faz aquela política ser atuada.

2) Qual é a diferença entre política pública, de Estado e de governo?

Em geral, diz-se que as políticas de Estado são aquelas que conseguem ultrapassar os períodos de um governo. Ou seja, políticas públicas são políticas de Estado ou políticas de governo. A diferença entre aquilo que é política de Estado e o que é política de governo é a maneira como elas são institucionalizadas. Se elas são fortemente institucionalizadas em uma sociedade, não

há quem as mude. Não adianta trocar o governo. Um exemplo disso é o Bolsa-família. Dificilmente, se houver um governo diferente do atual, ele vai mexer nesse programa. Hoje, existe uma concepção social de que esse tipo de assistência aos pobres é um requisito da sociedade moderna. Outro exemplo é o que aconteceu com a política econômica do governo anterior, que o governo atual adotou. A política macro-econômica é igual. Então, a política de estabilidade monetária, que é uma política pública, é uma política de Estado. As políticas de governo são aquelas têm menor durabilidade, com institucionalização mais fraca. Tanto a política do Bolsa-família quanto a política econômica atual estão muito institucionalizadas; vai ser difícil mexer nelas.

3) Então, políticas públicas sempre viriam do Estado ou governo?

Não é que ela venha do Estado, mas é atuada pelo Estado, que é o seu grande protagonista. Mas emerge da sociedade, das necessidades e dos interesses que estão no interior da sociedade – interesses de qualquer ordem, seja o interesse econômico, político ou o próprio interesse de bem-estar da sociedade. Um usuário quer um sistema de saúde bom, o produtor de remédios quer colocar seu produto no sistema de saúde, o construtor de hospitais também, e o mundo político, através do governo e das instituições, deve fazer a mediação e responder a esses interesses.

4) Como a sociedade civil pode efetivamente participar das políticas públicas?

Exercendo o controle social, quando elas já estão ativadas, e também identificando questões sociais e fazendo com que elas entrem na agenda pública – agenda pública é o rol de necessidades sociais para a qual a sociedade leva o estado a se debruçar. Isso pode ser feito através das organizações, seja da sociedade civil ou políticas, como partidos, sindicatos, movimentos sociais, conselhos etc. Esse compromisso social depende muito dos valores das pessoas e das instituições. Há grupos que são francamente vinculados a valores de mercado, outros não. As políticas públicas são também um campo de conflito.

5) Quando surgiu no Brasil o conceito de políticas públicas? O que mudou ao longo desse tempo?

É um conceito muito evolutivo. Surge inicialmente nos EUA com uma conotação mais administrativa, mais pragmática, da simples intervenção do Estado. Para os americanos, política pública é o que os governos fazem. Nesses 60 anos de vigência do conceito, essa visão inicial foi enriquecida pelos franceses, pelos alemães, por nós, brasileiros. Esse conceito foi se ampliando, embora essa visão que eu estou passando, como uma forma política da sociedade democrática, ainda não seja generalizada. Essa é uma teoria de médio alcance que estou desenvolvendo no NEPP (Núcleo de Estudos de Políticas Públicas), no Instituto de Economia da Unicamp. Estou escrevendo um livro sobre isso. Mas esse conceito é evolutivo. Para se ter uma ideia: quando o conceito surge nos EUA, eles estavam interessados em ver como “funcionavam” os governos municipais e estaduais, como a administração pública funcionava. Hoje, se pegarmos a União Europeia, já há políticas que ultrapassam as fronteiras dos países, supranacionais.

No Brasil, o primeiro núcleo de estudo de políticas públicas foi o NEP, em 1983, do qual sou um dos fundadores. Mas existem outros grupos que estudam isso muito bem, em Brasília, no Rio etc. Esses estudos começaram a se disseminar na medida em que essas intervenções do Estado e de participação da sociedade começaram a aumentar de volume, particularmente a partir de 1985, com a redemocratização, e de 1988, com a Constituição.

6) Como você vê as políticas públicas hoje no Brasil? O que poderia ser feito para melhorá-las?

É importante dizer que as políticas públicas não são uma realidade absolutamente técnica, elas são políticas, têm a ver com a realidade política. O que está acontecendo no Brasil, e vejo isso com bons olhos, é que os fundamentos técnicos das políticas públicas têm melhorado muito. Hoje, nós dominamos uma série de técnicas de intervenção, como, por exemplo: sabemos tratar melhor os programas relativos à pobreza; temos um sistema público de saúde que, apesar de cheio de problemas a serem resolvidos, tem um padrão técnico embutido que é muito bom; tivemos avanços na educação – hoje temos 98% das crianças nas escolas. É claro que há problemas de qualidade, mas o que vejo nesses quase 30 anos em que estudo isso é que há uma melhoria no padrão técnico. O que seria importante no campo das políticas públicas é que se melhorasse o padrão ético, não somente o técnico, e isso ainda é uma briga em função desse conjunto de interesses que estão envolvidos. Vamos encontrar corrupção nas políticas públicas? Sim. Vamos encontrar corrupção em certos agentes da sociedade que vivem nas costas do Estado, em conluios políticos etc. Então, há problemas técnicos a resolver, mas também há problemas de natureza ético-política, na definição de qual país nós queremos.

No conjunto de todos os interesses que se envolvem nas políticas públicas, não há simetria, os poderes são sempre assimétricos de grupo para grupo. As políticas públicas são um campo conflituoso – não é um conflito aberto, mas um conflito de interesses, alguns dos quais se radicalizam.

7) Quais são as principais áreas em que há políticas públicas no Brasil?

O núcleo duro das políticas públicas de caráter social são emprego e renda, saúde, educação, previdência e assistência social. Há outros setores, como política habitacional e de estradas e rodagens, mas, falando das políticas sociais, esse é o núcleo duro, e é o campo que tem sido mais estudado no Brasil.