



POLÍTICAS PÚBLICAS: INSTRUMENTO PARA PROMOÇÃO DA QUALIDADE DE VIDA

Anna Maria Stella Buzzatti¹
Lucas Covolan Baccin²

RESUMO

O presente objetiva analisar conceitos inerentes às políticas públicas, desde a montagem da agenda até a extinção daquelas, para isso, propõe-se a fazer uma espécie de linha do tempo para demonstrar as etapas das políticas públicas, apesar de essas se interligarem, bem como pretende verificar a existência e a devida aplicação das políticas públicas como um instrumento para a melhora na qualidade de vida. Para o desenvolvimento do presente, utilizou-se do método dedutivo. A técnica de pesquisa foi a bibliográfica, por meio de fontes primárias e secundárias. **Palavras-chave:** Direitos humanos. Políticas públicas. Qualidade de vida.

INTRODUÇÃO

As políticas públicas são parte de um tema multidisciplinar que engloba outras áreas do conhecimento, principalmente a área de conhecimentos jurídicos, e possuem ligação direta com a vida em sociedade e a relação dessa com o Estado.

Assim, o artigo pretende analisar e descrever alguns estudos metodológicos sobre o tema das políticas públicas, fazer uma revisão básica da literatura sobre essas, de maneira a trabalhar didaticamente o tema, para que o seu conhecimento seja de fácil compreensão para aqueles que o lerem.

Para o desenvolvimento do trabalho utilizou-se do método dedutivo, o qual baseia-se na dedução para chegar a uma conclusão, assim após dedução das premissas universais, chega-se a conclusões particulares, ou seja, no caso, após análises das políticas públicas e algumas deduções, poderá se chegar à conclusão de que essas são ou não instrumentos úteis e eficazes na promoção da qualidade de vida, sendo a técnica de pesquisa a bibliográfica, em fontes primárias e secundárias.

O presente está dividido em três partes. Na primeira são feitos alguns apontamentos básicos sobre o surgimento das políticas públicas, bem como a sua conceituação. No segundo

¹ Mestranda em Direito pela Faculdade Meridional – Imed, em Passo Fundo-RS. Pós-graduada em Direito Civil e Processual Civil pela Universidade de Passo Fundo - UPF, em Passo Fundo-RS. Bacharel em Direito pela Universidade de Cruz Alta, em Cruz Alta-RS. Substituta da Tabeliã e Registradora no Serviço Notarial e de Registros, em Pejuçara-RS. E-mail: annabuzzatti@gmail.com.

² Mestrando em Direito pela Faculdade Meridional – Imed, em Passo Fundo-RS, Pós-graduado em Direito Civil e Processo Civil pela Faculdade Meridional – Imed, em Passo Fundo. Bacharel em Direito pela Universidade de Passo Fundo, em Casca-RS. Advogado. E-mail:lucas.baccin@bmsadvocacia.adv.br.



tópico, assentamentos acerca da tipologia e das fases das políticas públicas, referindo-se, sucintamente, sobre a montagem da agenda, a formulação das políticas, a tomada de decisão política, a implementação, a avaliação das políticas públicas e, por último, sobre a extinção dessas. No terceiro ponto são feitos alguns apontamentos sobre as políticas públicas e sobre como essas podem ou não ser mecanismos e instrumentos para a melhora da qualidade de vida.

1 POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITOS INERENTES

Para uma melhor compreensão do tema, é imprescindível que sejam analisados, conceitos básicos acerca das políticas públicas. Para tanto, o exórdio das políticas públicas está diretamente relacionado com o nascimento da própria sociedade, do Estado Social e da necessidade de materializar os direitos sociais.

Importante relembrar que sociedade é o “conjunto de indivíduos, dotados de interesses e recursos de poder diferenciados, que interagem continuamente a fim de satisfazer às suas necessidades” (RUA, 2009, p. 14). Já Estado Social é o modelo de Estado em que a proteção dos direitos puramente individuais e particulares deixa de ser o objetivo e passa-se a promover os direitos fundamentais, especialmente os sociais, de forma que o Estado age de maneira a garantir e constituir direitos. (LIBERATI, 2013, p. 86.)

Como área de conhecimento e como disciplina acadêmica, o estudo das políticas públicas teve seu nascimento nos Estados Unidos, sem fazer muitas referências acerca do papel do Estado, passando diretamente para a ênfase do tema nos estudos sobre as ações dos governos. (SOUZA, 2006, p. 22).

Nesse sentido,

O pressuposto analítico que regeu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes. [...]

Na área do governo propriamente dito, a introdução da política pública como ferramenta das decisões do governo é produto da Guerra Fria e da valorização da tecnocracia como forma de enfrentar suas consequências. (SOUZA, 2006, p. 22).

As questões das políticas públicas relacionam-se diretamente com Estado, Direito e Política, uma vez que aquelas têm como base as leis e as diretrizes indicadas por esses, no



mesmo sentido, dependem “do interesse político, tanto de persecução dos objetivos legais, quanto da forma com que são formuladas”. (BOFF; SOUZA; STAHLHÖFER, 2015, p. 6.)

Todavia, apesar de existir essa estreita relação, é imprescindível diferenciar políticas públicas de decisões políticas. Para Rua (2009, p. 19) as políticas públicas, regularmente, englobam mais do que uma decisão e requerem variadas ações estrategicamente selecionadas para executar as decisões tomadas. Já uma decisão política equivale a uma escolha dentre um conjunto de prováveis alternativas, de conformidade com a hierarquia das prioridades dos atores envolvidos, revelando-se, em maior ou menor grau, uma certa adequação entre os fins almejados e os meios disponíveis.

As políticas públicas são consideradas, ainda, uma área do conhecimento, sendo que, de conformidade com Souza (2006, p. 23), existem quadro fundadores dessa área:

Laswell (1936) introduz a expressão *policy analysis* (análise de políticas públicas) [...] como forma de conciliar conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre os cientistas sociais, grupos de interesses e governo. Simon (1957) introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), argumentando, todavia, que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Para Simon, a racionalidade [...] é sempre limitada por problemas tais como informações incompletas ou imperfeitas, tempo para a tomada de decisão, auto-interesse dos decisores, etc. [...] Lindblom (1959;1979) questionou a ênfase do racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório o que não teria necessariamente um fim ou um princípio. [...] Easton (1956) contribuiu para a área ao definir a política como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo Easton, políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos.

A conceituação e o estudo das políticas públicas, segundo Frey (2000, p. 216-217), são de responsabilidade da Ciência Política, a qual divide as dimensões basilares da política em três pontos: *polity*, *politics* e *policy*. Para Schmidt (*apud* BOFF; SOUZA; STAHLHÖFER, 2015, p. 6), *polity* “são aspectos estruturantes da política institucional, como sistemas de governo, estrutura e funcionamento do executivo, legislativo e judiciário, o aparato burocrático (a máquina administrativa)”; *politics* englobam as relações entre os três poderes – Executivo, Legislativo e Judiciário –, bem como “o processo de tomada de decisão nos governos, as relações entre Estado, mercado e sociedade civil, a competição eleitoral e parlamentar, a atuação e relação dos partidos e das forças políticas com os governos”; já *policy* refere-se “as questões



relativas às políticas de um modo geral: condicionantes, evolução, atores, processo decisório, resultados.”

Assim, a *polity* é a parte da política que diz respeito à própria estruturação político-administrativa do Estado, enquanto a *politics* versa sobre a dinâmica (inerente à política) de persecução do poder, e, finalmente, a *policy* é o resultado dos processos políticos, ou seja, as políticas públicas. [...] Este é o motivo pelo qual os atores políticos envolvidos na formulação e execução das políticas públicas são conhecidos na literatura por *policy-makers*. (BOFF; SOUZA; STAHLHÖFER, 2015, p. 6)

Contudo, há também o entendimento de que a análise das políticas públicas não aponta somente questões pertinentes à Ciência Política, ao contrário, estudar aquelas significa ter um olhar multidisciplinar. Pesquisar sobre políticas públicas engloba muitas outras áreas do conhecimento, principalmente a área de conhecimentos jurídicos. Não obstante, descrever as políticas públicas como área de estudo jurídico é um movimento que faz parte de uma abertura do direito para a interdisciplinariedade.

Nessa perspectiva, alguns institutos e categorias jurídicas tradicionais, desprovidos de um sentido original, buscam novos sentidos, novas forças, retomando a ligação com outras áreas do conhecimento, das quais havia se distanciado desde a marcha positivista iniciada no século XIX. (BUCCI, 2006, p. 02.)

De acordo com Souza (2006, p. 25),

Assim, do ponto de vista teórico-conceitual, a política pública em geral e a política social em particular são campos multidisciplinares, e seu foco está nas explicações sobre a natureza da política pública e seus processos. Por isso, uma teoria geral da política pública implica a busca de sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia. As políticas públicas repercutem na economia e nas sociedades, daí por que qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade. Tal é também a razão pela qual pesquisadores de tantas disciplinas – economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas – partilham um interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos.

Ribeiro (*apud* BOFF; SOUZA; STAHLHÖFER, 2015, p. 7) aduz que o teor de análise das políticas públicas não está confinado apenas na temática da fundamentação jurídico-legal, o tema não está adstrito pela formulação e implementação. O conteúdo das políticas públicas engloba outros campos do saber, de forma que se torna uma área transdisciplinar, a qual possibilita “uma comunicação entre disciplinas, sem reduzi-las”.



Como mencionado, a origem das políticas públicas está vinculada com a constituição do Estado Social, uma vez que, nesta forma Estado, os direitos de segunda dimensão, ou seja, direitos econômicos, sociais e culturais, bem como, posteriormente, os de terceira dimensão, como o direito ao meio ambiente equilibrado, à biodiversidade e o direito ao desenvolvimento, são promovidos. (BUCCI, 2006, p. 2-3.)

Assim, pode-se afirmar que as políticas são algumas das ferramentas que os Estados possuem e que são necessárias para nortear as ações dos governos nas esferas, federal, estadual e municipal, cujo objetivo seja a consagração dos direitos da população.

Desta feita, importante mencionar alguns dos conceitos expressos por certos teóricos do que são as políticas públicas, já que, de forma recorrente, muitos daqueles afirmam que não há uma única ou uma melhor definição do tema, uma vez que a sua significação depende do contexto social e político de sua aplicação.

Assim, para Schmidt (*apud* BOFF; SOUZA; STAHLHÖFER, 2015, p. 7-8), política pública “ora indica um campo de atividade, ora um propósito político bem concreto ou um programa de ação ou os resultados obtidos por um programa”.

Consoante Bucci (2006, p. 39),

Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas, para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados.

Rodrigues (2010, p. 30) enfatiza que as instituições das políticas públicas são instrumentos de suma importância para a transformação social e para a efetivação dos direitos inerentes à cidadania, vislumbrando um desafio à elaboração de um diagnóstico que sirva de base para a construção dessas Políticas. Pela ótica elitista de Lasswell (*apud* RODRIGUES, 2010, p. 33), a conceituação está ligada à ideia de que as decisões e análises sobre política pública implicam responder às questões: quem ganha o quê, quando, como, por quê e que diferença faz, ou seja, são os atores, grupos econômicos, sociais, políticos, militares e religiosos



aqueles que possuem poder para decidir acerca das políticas públicas, são aqueles que direcionam o que se pretende alcançar, sejam benefícios ou direitos.

Afirma-se que a política pública é uma soma muito bem articulada de ações, decisões e incentivos que almejam modificar uma realidade, em resposta aos interesses envolvidos. (RODRIGUES, 2010, p. 52.)

Souza, em seus estudos, faz um apanhado de algumas das ideias de teóricos especialistas no assunto. De acordo com a autora (SOUZA, 2006, p. 24), para Mead, políticas públicas são um campo dentro do estudo da política que avalia o governo com base em questões públicas; de acordo Lynn, aquelas são conjuntos de ações do governo que objetivam produzir efeitos específicos; Peters segue uma linha de pensamento parecida, ao afirmar que política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por meio de delegação e que influenciam a vida dos cidadãos; nesse sentido, Dye sintetiza a definição de política pública como sendo aquilo que o governo decide fazer ou não.

Com base na origem e nos conceitos mencionados, conclui-se que as políticas públicas são ações sociais orientadas pelos fundamentos de um modelo de Estado Social, que visa garantir a promoção dos direitos fundamentais, primando pelo respeito das liberdades civis, por meio do estabelecimento de uma proteção jurídica.

2 TIPOS E A FORMAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Políticas públicas são ações governamentais que, dependendo do lapso temporal para que se atinja o objetivo pré-estabelecido, podem ser consideradas políticas de governo ou políticas de Estado, mesmo sendo diversos os atores que as promovem. Assim, políticas de Estado são aquelas ações que demandam um decurso maior de tempo a fim de se concretizarem, são aqueles programas que se conectam com o próprio pressuposto do regime político vigente. Já as políticas de governo se particularizam por serem ações de curto prazo, que, geralmente, estão englobadas por programas de maior porte. (BUCCI, 2006, p. 19.)

Almeida (2016) aduz que políticas de governo são aquelas em que o Poder Executivo resolve as questões em um processo mais compreensível de formulação e implementação de estipuladas medidas para atender às demandas impostas pela própria agenda política e que podem até compreender escolhas complexas, mas o acesso entre a apresentação do problema e



a definição de uma política é reduzido e simples, ficando, eventualmente, apenas no plano administrativo ou, então, na competência de ministérios setoriais.

No entanto, as políticas de Estado envolvem demandas de mais de uma agência do Estado e acabam passando pelo Parlamento ou por instâncias diversas de discussão, depois que sua tramitação envolveu estudos técnicos, simulações, análises, levando em conta o próprio histórico da política que se pretende implementar, assim, políticas de Estado envolvem mudanças de outras normas ou disposições, com incidência em setores mais amplos da sociedade.

Teixeira (2002, p. 3) tipifica as políticas públicas de acordo com três critérios, os quais podem definir o tipo de atuação, bem como a formulação e a implementação daquelas. Quanto à natureza ou grau de intervenção, há a política estrutural, que busca interferir nas relações estruturais como renda, bens, emprego, e há conjuntural ou emergencial, que objetiva atenuar uma situação temporária ou imediata. No tocante a abrangência, as políticas podem ser universais ou segmentais, sendo que aquelas abrangem todos os cidadãos, enquanto essas, um número reduzido da população, identificado por uma condição determinada, como, por exemplo, idade, gênero.

No que tange à repercussão que podem causar aos beneficiários ou ao papel nas relações sociais, as políticas podem ser distributivas, uma vez que objetivam distribuir benefícios individuais, redistributivas, pois elas redistribuem recursos entre os grupos sociais buscando certa equidade, e regulatórias, quando pretendem definir regras e procedimentos que regulem os comportamentos dos atores para atender interesses gerais da sociedade e não tendem benefícios imediatos para qualquer grupo determinado.

Todavia, a mais conhecida tipologia sobre políticas públicas foi a desenvolvida por Theodor Lowi, a qual foi elaborada por meio da premissa de que a política pública faz a política, já que cada espécie de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição. Nesse sentido, Lowi (*apud* SOUZA, 2006, p. 28) reconhece a existência de quatro formatos, sendo que cada um deles pode gerar grupos de “vetos e de apoios diferentes, processando-se, portanto, dentro do sistema político de forma também diferente”.

O primeiro formato é o das políticas distributivas, cujas decisões tomadas pelo governo geram impactos mais individuais do que universais, pois privilegiam certos grupos sociais ou regiões, em detrimento do todo, não levando em conta que os recursos são limitados. O



segundo, o das políticas regulatórias, se refere às políticas mais visíveis ao público, envolve burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro tipo é o das políticas redistributivas, uma vez que atinge um maior número de pessoas ao mesmo tempo em que impõe perdas concretas e em curto prazo para certos grupos sociais, e ganhos incertos e futuro para outros, são as políticas sociais universais. O último formato é o das políticas constitutivas, as quais tratam dos procedimentos. (LOWI *apud* SOUZA, 2006, p. 28).

Depois de lembrar e ter maior compreensão acerca políticas públicas, passa-se ao estudo da sua formação. Como exposto anteriormente, políticas públicas são ações governamentais que se destinam a buscar e garantir a efetivação de direitos sociais e fundamentais da população dentro de uma sociedade. Direitos fundamentais são também conhecidos como direitos humanos, direitos subjetivos públicos, direitos do homem, direitos individuais, liberdades fundamentais ou liberdades públicas. (IURCONVITE.)

São muitos os estudiosos e pesquisadores do tema que apontam quais são essas fases de formação da política pública. Boff, Souza e Stahlhöfer (2015, p. 10) indicam que o número fases constitutivas pode, justamente, variar de acordo com a obra e autor analisados, tendo, assim, indicado em seu trabalho sete etapas: identificação do problema, inclusão na agenda, formulação de alternativas; tomada de decisão; implementação; avaliação; e, extinção. Já Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 101) indicam existir cinco estágios do ciclo político-administrativo das políticas públicas: montagem da agenda; formulação de política; tomada de decisão política; implementação de políticas; e, avaliação de políticas, as quais denominara “*improved model*”, por ser um modelo que dá prevalência a ideia de que uma política se inicia a partir da percepção de problemas, passa por um processo de formulação de propostas e decisão, segue sendo implementada, para enfim ser avaliada e dar início a um novo processo de reconhecimento de problemas e formulação de política.

As fases de formação ou ciclos de formação das políticas públicas são ações que não são claramente separáveis ou possíveis de serem claramente identificadas. (SECHI, 2013, P. 43) e o seu desenvolvimento pode ser alterado.

Para o início de um ciclo, devem estar presentes os atores políticos ou sociais das políticas públicas, que são membros de grupos que integram o sistema político e estão presentes em todas as etapas da política pública, desde os questionamentos iniciais até a execução, fiscalização.



De forma a melhor esclarecer os grupos de atores, pode-se individualiza-los dentro de algumas categorias: a) políticos eleitos, que podem ser membros do executivo ou do legislativo; b) servidores públicos; c) o público; d) partidos políticos; e) trabalhadores; f) empresários; g) grupos de interesse e/ou grupos de pressão; h) organizações de pesquisa; i) mídia/meios de comunicação de massa; j) experts e consultores acadêmicos de políticas públicas. (VIANA, 1996, p. 8).

Desta feita, os atores das políticas públicas são aqueles que fornecem meios para o desenvolvimento e implementação das políticas públicas. Para que haja a implementação da política, é necessário cumprir algumas etapas, as quais serão, apenas, mencionadas a seguir, uma vez que o processo, apesar de parecer simples, é um pouco complexo e demanda maior lapso temporal para a devida pesquisa.

De acordo com a maioria dos doutrinadores, são seis etapas - ou ciclos - a serem seguidas: montagem da agenda, formulação das políticas públicas, tomada de decisão política, implementação, avaliação das políticas públicas e extinção.

A primeira delas, a montagem da agenda, é precedida pela definição dos problemas, sendo nesse momento definido os problemas que serão verificados, discutidos e será decidido quais questões deverão ser objeto das ações governamentais. Após a identificação dos problemas, esses são inseridos na montagem da agenda. Segundo Hawlett, Ramesh e Perl (2013, p. 103), a montagem da agenda é “o primeiro, e talvez o mais crítico, dos estágios do ciclo de uma política pública [...]. O que acontece nesse estágio inicial tem um impacto decisivo em todo o processo político”.

É na montagem da agenda que ocorre o reconhecimento de que algum assunto é um problema sério e que necessita ser observado com maior atenção por parte do governo, todavia, esse fato não significa que o problema será realmente abordado ou resolvido, mas apenas foi destacado para que o governo o leve em consideração entre os problemas existentes no momento. (HAWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 104.)

Compreender a construção da agenda é imprescindível, uma vez que sinaliza a natureza relacional entre o meio social e o processo governamental, de forma a permitir se pensar na possibilidade de a agenda ocasionar constância estrutural. (VIANA, 1996, p. 12-13).

A segunda fase é a de formulação das políticas, a qual consiste, basicamente, em ser um procedimento que se caracteriza pela verificação de prováveis soluções para os problemas



apontados na agenda, assim como pela análise dos prós e contras das alternativas propostas. (SECCHI, 2013, p. 49.)

A formulação é considerada como um fenômeno de procedimentalização para se chegar a algumas respostas, no qual se sobressai o poder de iniciativa do governo, e que se traduz nos meios, no pessoal, às informações, aos métodos e ao processo de formação e implementação das políticas. Nesse sentido, é o ponto no qual se justifica e se faz necessário o estudo das políticas públicas dentro do direito administrativo. (BUCCI, 1997, p. 96.)

No processo de formulação e decisão ainda há criação de opções de possíveis respostas e um conhecimento limitado sobre o real impacto das novas medidas propostas, razão pela qual se explica o fato de muitas decisões serem adiadas para a fase seguinte da política, a fase de implementação. “Este também tem sido um problema indicado nas análises para o próprio desenvolvimento de muitas políticas: a pouca materialidade e a falta de elementos concretos no processo de formulação e decisão”. (BAPTISTA e REZENDE, 2001).

A terceira etapa é a de tomada de decisão política, na qual os atores tomam decisões sobre qual ou quais soluções serão adotadas “como objetivo e método da política pública em processo de elaboração”. (BOFF; SOUZA; STAHLHÖFER, 2015, p. 15.) Nesta etapa da formação da política pública é que se aprova oficialmente uma ou mais opções, dentre as debatidas nas etapas anteriores, sendo que as ações decididas nesse momento serão objeto da próxima etapa, a implementação da política.

A quarta fase é a da implementação da política, que é, resumidamente, o momento em que se colocam em prática as soluções propostas e formuladas nas etapas anteriores, sobre uma determinada política. Essa fase engloba uma série de sistemas e/ou atividades da administração pública, como o sistema gerencial e decisório, os sistemas de informação, os agentes implementadores da política, os sistemas logísticos e operacionais, ou seja, recursos materiais, financeiros, formação de equipes, elaborações de projetos de Lei e editais. (RUA, 2009, p. 95 – 96.)

A fase da avaliação é considerada a quinta, tendo distintas concepções atribuídas ao próprio entendimento de avaliação, bem como pelas diferentes alternativas metodológicas traçadas, em razão do que é avaliado e dos objetivos que se pretende alcançar. Mas, de forma clara, pode-se dizer que é o estágio no qual se pode determinar como uma política está, de fato, funcionando na prática. (BAPTISTA e REZENDE, 2011.)



A avaliação da política envolve a verificação dos meios que são utilizados e dos objetivos que são alcançados. Larry Gerston (*apud* HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013, p. 199) aduz que a “avaliação determina a eficácia de uma política pública em termos de suas intenções e resultados percebidos”. De acordo com Howlett, Ramesh e Perl (2013, p. 199), “a profundidade e completude da avaliação dependem daqueles que decidem iniciá-la e/ou empreende-la e do que pretendem fazer com as conclusões ou constatações a que chegarem a respeito”, sendo que, depois de avaliadas, as questões envolvidas podem ser repensadas e reformuladas, podendo retornar a etapa da montagem da agenda ou outra fase, assim como pode manter o “*status quo*”.

A avaliação de uma política pode ocorrer antes, denominada *ex ante*, durante, chamada *in itinere*, ou depois, designada como *ex post*. Além de ser possível de ser executada a avaliação durante as fases, as avaliações também se diferenciam segundo a origem de quem as realiza, podendo ser internas, ou seja, são aquelas em que a intervenção, seja ela política, de programa ou projeto, é avaliada por uma equipe envolvida com a sua implementação; externas e são aquelas realizadas por uma equipe que não tem envolvimento com a intervenção; ou mistas, que são conduzidas por uma equipe interna em parceria com outra externa. (RUA, 2009, p. 114).

De acordo com Rua (2009, p. 115), há também a avaliação participativa, que consiste no conjunto de procedimentos com o intuito de incorporar tanto os usuários como as equipes de gestores ao processo de monitoramento, a avaliação de processos, que tem como objeto a lógica da implementação e a consistência dessa com os resultados pretendidos, e a avaliação de resultados, que tem como objetos os produtos finais ou seus efeitos.

A última etapa é a da extinção, essa “é a etapa derradeira de seu ciclo ou processo, em que ela é descontinuada ou substituída”. (SOUZA e SECCHI, 2015, p. 75.) De conformidade com Souza e Secchi (2015, p. 89), de maneira sintetizada, a extinção das políticas públicas pode ocorrer e forma gradual ou repentina, sendo motivos para que ela aconteça as razões relativas: a) ao problema – o fato de ele ter sido resolvido, agravado, a atenção ter sido diminuída, ter havido mudança no entendimento da natureza do problema; b) à solução – política pública ineficaz, eficaz, com prazo expirado, substituída ou incorporada; c) ao meio ambiente – pressão da mídia e/ou da opinião pública, mudança na administração, no governo ou na ideologia



política, de imperativos financeiros, eficiência organizacional. A extinção independe de motivo ou razão e é o momento que põe fim a determinada política.

3. POLÍTICAS PÚBLICAS E QUALIDADE DE VIDA

Como mencionado anteriormente, o início das políticas públicas está relacionado com a constituição do Estado Social. Assim sendo, as políticas públicas são mecanismos que os Estados possuem para nortear ações governamentais, em todas as esferas federativas, cujo objetivo é a consagração e a promoção dos direitos da população, especialmente, daqueles direitos fundamentais consagrados na Constituição Federal do Brasil, que, conseqüentemente, mantém relação direta com a qualidade de vida.

Embora a Constituição Federal consagre a garantia dos direitos fundamentais ela não pode, por si só, realizar nada, porém, ela pode impor tarefas. Assim, a Constituição transforma-se em força ativa para que tarefas, com ênfase nas políticas públicas e outras ações governamentais, sejam efetivamente realizadas. (HESSE, 1991, p. 19)

A constituição e a garantia dos direitos fundamentais têm por finalidade a melhoria das condições de vida dos indivíduos, em especial, dos hipossuficientes, uma vez que, hodiernamente, um dos principais indicadores para qualificar (e quantificar) o bem-estar populacional tem sido, em grande parte, somente a renda média mensal das pessoas, assim, “o aumento da desigualdade raras vezes é considerado sinal de alguma coisa além de um problema financeiro” (BAUMAN, 2013, p. 9).

Nesse sentido, a garantia dos direitos fundamentais e sociais estão “[...] enunciados em normas constitucionais, com o escopo de oferecer e de garantir melhores condições de vida ao ser humano, tentando assim, por certo, igualar os desiguais”. (VACCARI, 2003, p.35)

Nos estudos de Sen (2010, p. 58-59), a desigualdade também considera as liberdades instrumentais como forma para a diminuição daquela e para o aumento da liberdade global, as quais favorecem as capacidades gerais de os indivíduos viverem livremente, como é o caso das políticas públicas de educação, saúde, lazer, entre outras, que influencia, diretamente, a “liberdade substantiva de o indivíduo viver melhor”.

É necessário que se ressalte, especialmente, que a proteção e promoção aos direitos fundamentais, por meio das políticas públicas, em todas as esferas federativas, é impulso para



o desenvolvimento dos indivíduos, sendo esse, em um sentido amplo, compreendido como o “processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam”. (SEN, 2010, p. 16.)

Importante deixar claro que a questão da qualidade e vida está relacionada com as condições adequadas para o desenvolvimento pessoal das capacidades e habilidades de todos os grupos, independente de classe, cor, credo, idade.

Nesse sentido, a qualidade de vida é

[...] um importante conceito aplicado para as mais diversas situações e condições pessoais e populacionais. Estrutura-se por aspectos relativos à subjetividade da pessoa, como ela sente, vive, se relaciona na sociedade e consigo própria. Também valoriza os aspectos das condições materiais e culturais de seu ambiente: a saúde, a educação, a moradia e o trabalho entre outras. (VILARTA, 2004, p.10.)

As ações públicas podem alterar os desfechos das relações locais e globais, em especial no que se refere à efetivação dos direitos fundamentais, em razão de esses serem influenciados por diversos fatores além do social e econômico.

As políticas públicas são meios concretos para se buscar a “igualdade em realizações da saúde (ou capacidades e liberdades correspondentes) e a igualdade na distribuição do que podem ser genericamente chamados de recursos de saúde” (Sen, 2010, p. 86), de moradia, de lazer, de educação, entre outros, que são questões distintas, mas que estão diretamente relacionadas.

Por meio de uma análise rápida já foi possível visualizar a importância e a eficácia das políticas públicas como um mecanismo para a melhora na qualidade da vida da população, em um sentido amplo e geral.

Foi possível observar, também, que apesar de ser um instrumento disponível a todos os entes federativos – União, Estados, Municípios e Distrito Federal, seria interessante que toda comunidade, sejam pessoas físicas, pessoas jurídicas, ONG’s, cooperativas, associações, participassem, em conjunto com as administrações públicas, para o fortalecimento das ações e, conseqüentemente, da promoção e da melhora da qualidade de vida.

Importante ressaltar, por fim, que essa breve pesquisa, por meio de consulta bibliográfica, fez nascer a ideia de, mais adiante, realizar uma pesquisa empírica que possa proporcionar resultados mais palpáveis acerca das políticas públicas como um instrumento útil e eficaz na promoção e na melhora da qualidade de vida e, conseqüentemente, da cidadania e



da reafirmação do Estado Democrático de Direito, tornando a qualidade de vida um direito dos indivíduos e uma obrigação dos Estados.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nas páginas que se seguiram, procurou-se abordar as principais problemáticas que envolvem a temática, com a necessária contextualização, suas implicações e dependências, destacando-se a percepção de que as políticas públicas assumem destacada relevância na ordem jurídico-constitucional e não devem ser negligenciadas, especialmente quando se cuida de transformar realidades marcadas pelas desigualdades sociais e pela pobreza, devendo a ciência buscar permanentemente a conformidade do conhecimento com a realidade

Desta feita, diante das perspectivas e das investigações feitas, é possível, como já mencionado anteriormente, afirmar que as políticas públicas são um mecanismo de superação das desigualdades, já que essas incluem não só a disparidade na riqueza, mas englobam, também, as assimetrias brutais existentes no poder e nas oportunidades políticas, econômicas, sociais, de acesso à saúde, à educação, lazer, cultura, etc.

Convém atentar-se que qualquer alteração pode ser uma mera oscilação sistemática ou pode ser uma mudança política real. Assim, ela dependerá da presença, em cada município, Estado e na União, de um programa político de participação, que seja confiável e inovador, caso contrário, ela irá se esgotar como sistemática nova. Dessarte, trata-se do desenvolvimento de uma ótica e de um fazer transtorial, em que ventitam as inúmeras dimensões da mudança, orientados pelas carências da população e por uma perspectiva de política de desenvolvimento social e de superação da exclusão.

Ressalta-se, por fim, que a equidade é mais que um direito da coletividade e um dever do Estado, é um aspecto central da justiça dos mecanismos sociais em geral. Assim, analisar as políticas públicas como instrumento para a qualidade de vida, sofre a interferência de diversas condições, as quais vão além das questões sociais e econômicas e que as políticas públicas devem buscar a uniformidade na promoção e no cumprimento das ações de distribuição dos mais variados recursos.



REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Sobre políticas de governo e políticas de Estado**: distinções necessárias. Disponível em: <<http://www.institutomillennium.org.br/artigos/sobre-politicas-de-governo-e-politicas-de-estado-distincoes-necessarias/>>. Acesso em: 12 dez. 2016.
- BAPTISTA, Tatiana Vargas de Faria; REZENDE, Mônica de. **A ideia de ciclo na análise de políticas públicas**. Disponível em: <<http://www.ims.uerj.br/pesquisa/ccaps/?p=432>>. Acesso em: 16 dez. 2016.
- BOFF, Salete Oro; SOUZA, Liége Alendes de; STAHLHÖFER, Iásin Schäffer. **Avaliação das políticas públicas brasileiras de persecução ao cumprimento dos objetivos de desenvolvimento do milênio**. 1. ed. São Paulo: Letras Jurídicas, 2015.
- BUCCI, Maria Paula Dallari. O conceito de política pública em direito. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). **Políticas Públicas**: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006.
- _____. Políticas públicas e direito administrativo. In: **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, n. 133, jan./mar., 1997.
- FREY, Klaus. Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**. n. 21. Jun 2000.
- HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Trad. Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Ed., 1991
- HOWLETT, Michael; RAMESH, M.; PERL, Anthony. **Política Pública**: seus ciclos e subsistemas: Uma abordagem integral. Tradução de Francisco G. Heidemann. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- IURCONVITE, Adriano dos Santos. **Os direitos fundamentais: suas dimensões e sua incidência na Constituição**. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/index.php?n_link=artigos_leitura_pdf&%20artigo_id=4528>. Acesso em: 14 dez. 2016.
- LIBERATI, Wilson Donizeti. **Políticas Públicas no Estado Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2013.
- RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: CAPES: UAB, 2009.
- RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.
- SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2013.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. In: **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, n. 16. Jul/dez, 2006.
- SOUZA, Yalle Hugo de. SECCHI, Leonardo. Extinção de Políticas Públicas: síntese teoria sobre a fase esquecida do policy cycle. In: **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**. São Paulo, v. 20, n. 66, jan./jun., 2015.
- TEIXEIRA, Elenaldo Celso. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade**. Salvador: AATR, 2002.
- VACCARI, Fernanda Cláudia Araújo da Silva. O direito fundamental à saúde e o dever do Estado em assegurá-la, sob pena de responder civilmente pela omissão. In: **Revista Humanidades**, Fortaleza, vol. 18, n. 1, p. 35, jan.-jun. 2003. Disponível em: <www.unifor.br/notitia/file/1532.pdf>. Acesso em: 10 set. 2017.
- VIANA, Ana Luiza. Abordagens metodológicas em políticas públicas. In: **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, mar./abr. 1996.