

A POBREZA E SUA INSERÇÃO NA AGENDA PÚBLICA BRASILEIRA

Andréa Cristina Santos de Jesus*

RESUMO

A formação da agenda pública consiste em um momento específico das políticas públicas, posicionando-se nesse processo como o espaço em que os problemas que são vocalizados pela sociedade emergem e se transformam em objeto de ação governamental. Na presente análise é objetivado o entendimento da forma pela qual a pobreza entrou na agenda pública brasileira, enumerando os grupos, os sujeitos e os conflitos que se fizeram presente nesse cenário.

Palavras-Chave: políticas públicas, agenda, pobreza.

ABSTRACT

The formation of the agenda consists at a specific moment of the public politics, locating itself in this process as the space where the problems that are vocalized for the society emerges and if transforms into object of governmental action. In the present analysis the poverty is objectified the agreement of the form for which entered in the Brazilian public agenda, enumerating the groups, citizens and conflicts that if had made gift in this scene.

Key-words: public politics, agenda, poverty

1 INTRODUÇÃO

Este artigo busca analisar um momento do processo das políticas públicas: a formação da agenda, mais especificamente visa desenhar a trajetória de inserção da temática da pobreza como item relevante da agenda pública no Brasil.

Para analisar a inserção da pobreza no processo político através da construção sua agenda, se faz necessário primeiramente entender que a análise da política pública é um campo complexo e dinâmico de formalizações teóricas, conceituais e metodológicas que se modificam com o passar do tempo, à medida que os sistemas políticos e as sociedades se tornam mais complexos e se interpenetram por numerosos fatores de contexto nacional e internacional. LABRA (1999).

A própria natureza da política ao influenciar no seu processo de formação, torna essencial o entendimento acerca destes elementos: a arena, a agenda, os sujeitos e seus interesses, buscando um contraponto entre teoria e prática. PIOVESAN (2002).

* Docente. Doutoranda em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão Doutoranda em Políticas Públicas da Universidade Federal do Maranhão

Com esse objetivo, o artigo foi dividido em duas partes além da presente introdução. A primeira versa sobre o processo das políticas públicas, enfatizando a importância de conhecê-lo em sua totalidade e contemplando os principais referenciais teóricos sobre a constituição da agenda pública brasileira. A segunda parte aborda a construção do entendimento da pobreza no Brasil e sua inserção na agenda pública. Encerrando tem-se as considerações finais e as referências bibliográficas.

2 O PROCESSO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E A CONSTITUIÇÃO DA AGENDA

Ao efetivar uma busca mais conscienciosa sobre a inserção da pobreza na agenda pública no Brasil, se faz importante adentrar no processo das políticas públicas em sua totalidade. O pressuposto adotado para essa abordagem, conduz ao entendimento de que o processo das políticas públicas é caracterizado por um conjunto de momentos não lineares, articulados e interdependentes que envolvem diferentes sujeitos com interesses e racionalidades diversificadas. (SILVA, 2001).

A partir deste ponto, é importante destacar que o processo ou ciclo político, ao ser subdividido em fases ou momentos parciais, acaba por se constituir em um modelo útil na análise da vida de uma política pública. Existem diversas propostas de arranjo do processo das políticas públicas, Frey (2000) considera que entre elas a diferenciação é apenas gradual.

A divisão aqui adotada¹ é composta por: “constituição do *issue*”; “formação da agenda”; “formulação da política”; “adoção da política”; “implementação da política”; e “avaliação da política”. No primeiro momento deste processo, a constituição do *issue*², os sujeitos têm por interesse tornar visível um dado problema.

Em seguida surge a formação da agenda, quando o *issue* é incorporado à agenda formal, esse processo, para ser efetivado (visto que nem todos os *issues* são incorporados à agenda formal), requer que o problema tenha reconhecimento popular.

O terceiro momento refere-se à formulação da política, que implicada na pré-decisão, quando ocorrem os diagnósticos e estudos das alternativas possíveis. Nesta fase, os sujeitos fundamentais são os agentes da burocracia, nesta são escolhidos quais os programas,

¹ A presente divisão está pautada no referencial adotado por Silva(2006), por ocasião da condução da Disciplina Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas no Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da UFMA.

² Conforme Cobb & Elder (1971) um *issue* é um conflito entre dois ou mais grupos identificáveis, sobre assuntos relativos a procedimentos substantivos, sobre a distribuição de posições ou recursos.

quais são seus potenciais beneficiários e onde eles se encontram, e também qual a extensão e periodicidade do atendimento.

Após a formulação, ocorre a adoção da política. Neste momento ocorre o processo decisório acerca das alternativas que foram levantadas anteriormente, sua escolha é influenciada pelo suporte oferecido através da maioria do legislativo, do consenso ou acomodação entre os dirigentes ou ainda por decisão judiciária.

No quinto momento deste processo, é considerada a implementação da política que foi adotada. Essa será executada pelas unidades administrativas da estrutura burocrática, mobilizando para tanto recursos financeiros, humanos e institucionais.

A finalização do processo consiste na avaliação da política (nem sempre esta é realizada como seu momento final), que implica na verificação do cumprimento dos objetivos propostos e na identificação dos seus impactos. Esta trajetória, com suas especificidades, demonstra que o processo, ao traduzir-se como o conjunto destes momentos, acaba por implicar em seu todo na mobilização de uma gama de recursos.

Para enfatizar o processo de construção da agenda, são apontados diversos autores, entre eles pode-se destacar: DYE (1992); KINGDON (1984), e COBB & ELDER (1971). Inicialmente, Dye (1992) formaliza que a política pública é gerada dentro do sistema político com instituições e processos que funcionam para lidar com as exigências geradas no ambiente, e com partidos, grupos de interesses, eleitores, governantes, legisladores e outros protagonistas públicos que se comportam dentro do processo de criação da política.

O referencial de Kingdon (1984) aponta a agenda como uma lista de problemas ou assuntos que chamam a atenção do governo e dos cidadãos que atuam junto ao governo, o autor procura destacar em seus estudos a investigação acerca da construção da agenda e como esta se modifica com o passar do tempo.

Na obra de Cobb & Elder (1971), são identificados dois tipos de agenda, a primeira refere-se à agenda sistêmica, que consiste em todos os *issues* que são percebidos comumente pelos membros da comunidade política como merecedores de atenção pública. O segundo tipo de agenda para esses autores é a agenda formal, institucional ou governamental, que pode ser definida como aquele conjunto de itens explicitamente dependentes de consideração ativa e séria dos tomadores de decisão.

Dessa forma, o enfoque dado neste trabalho prende-se à preocupação em relacionar a percepção da pobreza, que se faz presente na sociedade, com os elementos que estão atuantes no processo de construção dessa agenda, buscando assim, uma perspectiva diferenciada da forma pela qual a análise é efetivada.

3 A CONSTRUÇÃO DO ENTENDIMENTO DA POBREZA NO BRASIL E SUA INSERÇÃO NA AGENDA PÚBLICA

A presente abordagem tem como demarcação do período histórico que lhe serve de base e limita a análise sobre o objeto de estudo para aquele compreendido entre o final do século XIX até os dias atuais. Tal recorte visa melhor situar a construção do entendimento sobre a pobreza no Brasil.

O percurso vai tomar por ponto de partida o que Sprandel (2004) aponta como característico entre o final do século XIX e o início do século XX, com o predomínio central nos debates do “problema da mestiçagem”, paralelamente também se fazia presente à necessidade de “organizar social e politicamente” um país “sem povo”. Essa preocupação retirava de foco a questão da pobreza como importante dentro do cenário nacional.

A preocupação com o fato de que “o Brasil não tem povo”, conforme Carvalho (1987) gerava, em grande parte, elementos para as reflexões do período. Havia, portanto, uma dificuldade de identificação sobre quem era realmente o povo brasileiro. Essa carência de um melhor delineamento dificultava o entendimento no que se refere à pobreza, pois ao não saber quem eram os brasileiros, muito menos saber-se-ia quem eram os pobres, onde se encontravam e quais suas necessidades dentro desse conjunto difuso.

É possível concluir, que neste período a pobreza, bem como seu enfrentamento, sequer eram objetos dos debates. Portanto, nesta fase, a perspectiva da agenda pública era remota, pois ao não ser vocalizado pela sociedade, este *issue*, dificilmente entraria na agenda formal.

No início do século XX, surgiu um movimento que provocou uma mudança na forma de olhar a realidade brasileira e também, dentro dela, a pobreza. Tratou-se do movimento sanitarista que foi constituído por diversas expedições científicas ao interior do Brasil com o intuito de fazer o Estado presente nestes rincões. As conseqüências deste movimento para a percepção da pobreza estão ligadas ao fato de que os sanitaristas, de posse de suas pesquisas, conseguiram provar que o brasileiro não era preguiçoso, triste e indolente por ser mestiço, mas por estar doente, e isso se dava devido ao abandono por parte do governo, conforme apontam Lima e Hochman (1936).

Avançando no tempo é relevante destacar, como divisor de águas da História do Brasil, o período iniciado no ano de 1930, no qual ocorre, sob o Governo de Vargas, uma mudança no papel do Estado, caracterizada pela estratégia deliberada de aumentar a participação desse na regulação da economia e na política nacional, como estratégia de

desenvolvimento. O país passa por um momento de efervescência política, provocando impactos consideráveis em todas as instâncias da vida pública brasileira.

Um outro evento marcante desta trajetória consiste no aparecimento, na década de 1940, da obra de um médico e cientista pernambucano, que vai influenciar com forte ênfase as análises acerca do Brasil. Trata-se da *Geografia da Fome* de Josué Castro (1946), que retratou a fome como fenômeno de caráter socioeconômico e político, dizendo que seu enfrentamento é uma questão de desenvolvimento social e econômico, pois, conforme o autor, o subdesenvolvimento vem do desenvolvimento que, por sua vez, gera exploração e exclusão social.

No cenário da década de 1950, período marcado por grandes mudanças, o Brasil passa de uma economia agroexportadora para uma urbano-industrial, com rebatimentos profundos no campo econômico, sem, no entanto, ter reflexos em igual intensidade no campo social. PEREIRA (2002).

Apesar de todos os esforços anteriores no sentido de construir uma base para a mudança da percepção da pobreza no cenário nacional, até esta década, o atendimento da questão social ainda não tinha sido alçado à categoria de política que merecesse a atenção do governo. No entanto, a partir da década de 1960, a pobreza passa a fazer parte dos discursos dos organismos internacionais deixando as preocupações sobre raça, clima, fome e doença de ser a tônica dos debates nacionais. No decorrer das décadas de 1960 e 1980, o Brasil é inserido em um período caracterizado por Pereira (ibidem) como tecnocrático-militar, rompendo com a prática populista/desenvolvimentista anteriormente predominante. Passando a política social brasileira, neste período, por um momento de expansão.

Posteriormente, por ocasião da abertura política e no período de transição para a democracia liberal, ocorreu forte desarticulação do desenvolvimento social que até então vinha sendo construído. Esse percurso aponta para um cenário em que as discussões acerca da pobreza ainda não tinham, até este momento, viabilizadas de forma sistematizada sua inserção na pauta dos assuntos de interesse do governo.

Paralelamente, é forjado, pela crise do modelo de desenvolvimento, um contexto de aumento do desemprego e intensificação significativa da pobreza. Essa nova situação vai demandar uma modificação na forma pela qual a pobreza passa a ser percebida. A sociedade volta-se para a luta por seus direitos e pelo acesso aos bens e serviços, incentivada principalmente através dos movimentos sociais, que têm papel preponderante neste momento situado na década de 1980.

As mudanças em pauta levaram a uma reflexão diferenciada acerca da pobreza, de suas variáveis e da forma pela qual esse fenômeno está presente na realidade em que convivemos, permeando a vida moderna em todas suas facetas e levando a ações importantes no processo de inserção da pobreza como item relevante da agenda pública.

Por ocasião da elaboração da nova Constituição, é identificado um novo momento caracterizado por uma cidadania mais ampliada, passando o foco dos debates para as políticas públicas eficazes de combate à pobreza, na direção de uma sociedade mais justa e igualitária. TELLES (2001).

Neste contexto, foi forjado o marco que vai efetivamente colocar a pobreza, pela primeira vez, na pauta do debate político nacional, a Campanha da Fome, como ficou conhecida, a Ação da Cidadania contra a miséria, a fome e pela vida, idealizada pelo sociólogo Herbert de Sousa, o Betinho. Esse movimento, devido sua grande mobilização, acabou por provocar uma mudança na percepção acerca da fome e da pobreza.

No entanto, tal mobilização não perdurou por muito tempo e ocorreu o que Telles (ibidem) aponta como o redirecionamento da questão de uma esfera de configuração pública de problemas nacionais, de um lugar politicamente construído para o lugar da não política, na qual a pobreza passa a ser administrada tecnicamente pelas práticas de filantropia. A autora reconhece que neste momento histórico ocorreu uma alteração substancial do lugar da pobreza, a qual teria retornado ao seu lugar de “paisagem externa” ao mundo social.

Todo esse cenário, atores e processos pautados na globalização, reestruturação produtiva e flexibilização das relações de trabalho, ainda estão presente no âmbito das mudanças políticas, sociais e econômicas em pleno século XXI, influenciando fortemente todas as relações que se dão dentro deste complexo e estruturado “mercado globalizado”.

O caminho aqui trilhado corrobora com o estabelecido por Silva (2003) que aponta em suas reflexões acerca da pobreza, para uma realidade, na qual a existência de:

uma gama ampla e variada, mas descontínua de programas sociais que se direcionam para segmentos empobrecidos, no Brasil nunca foi adotada uma estratégia de caráter global para o enfrentamento da pobreza. Vale dizer que o padrão de desenvolvimento sempre tratou a política social como questão marginal, isolada das questões macroeconômicas, numa perspectiva assistencialista. SILVA (2003, p. 234)

O percurso traçado serve para demonstrar que apesar de toda a trajetória acerca da pobreza como problemática presente na sociedade brasileira, de sua inserção na agenda pública formal, ainda persiste o não reconhecimento da necessidade de seu tratamento através

de uma ação mais abrangente. Este talvez seja o grande desafio que a política social brasileira tenha que se defrontar neste início de século.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir do entendimento das políticas públicas como um processo, é possível vislumbrar a dinâmica de um conjunto que é gerado dentro de um sistema político e realizar um exercício que permite apreender a política em sua totalidade.

Dentre os momentos que constituem o processo da política foi enfatizada especificamente a formação da agenda. Existem conceitos e tipos diferenciados de agenda pública. Essa trata especificamente de uma situação na qual a participação da sociedade ocorre através da vocalização dos problemas que considera como relevantes para se constituírem como objeto das políticas públicas.

No caso da pobreza, a evolução na construção de seu entendimento permitiu a sua apropriação como temática relevante na agenda pública brasileira, pois foi através dessa dimensão que o processo ocorreu efetivamente. Embora tenham continuamente ocorrido hiatos entre elas, porém, sua importância é expressiva no processo em pauta.

Ao adentrar na agenda política, não significa dizer que a problemática acerca da pobreza esteja resolvida. É inegável que este tema está longe de ser resolvido, dentro de nossa sociedade capitalista, contraditória e exploradora, basta olhar em nossas esquinas, onde cada vez mais o exército dos excluídos se faz presente.

O processo das políticas públicas deve, portanto, ser retroalimentado continuamente através de demandas da sociedade, principalmente para que a pobreza possa efetivamente ser vista de forma ampliada e enfrentada com ações potenciais, articuladas com a política macroeconômica que venham a repercutir em um desenvolvimento social, que se faça minimamente justo nesta realidade tão desigual.

REFERÊNCIAS

CAPISTRANO DE ABREU, João. (1907) **Capítulos da história colonial (1500-1800)**. Brasília: Senado Federal, 1998.

CARVALHO, José Murilo de. **Os bestializados – o Rio de Janeiro e a República que não foi**. São Paulo: Cia das Letras, 1987.

CASTRO, Josué de. (1946). **Geografia da fome - o dilema brasileiro: pão ou aço**. 14ªed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

COBB, W. Roger & ELDER, V. Charles. *The Politics of agenda building: an alternative perspective for modern democratic theory*. **Journal of Politics**, 1971.

DYE, Thomas. **Understanding public policy**. 8 ed. New Jersey: Prentice Hall, 1992.

FREY, Klaus. **Políticas públicas**: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de Políticas Públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, n.21, Brasília: IPEA, jun. 2000.

KINGDON, W. John. **Agendas, alternatives, and Public Policies**. Boston: Little Brown and Company, 1984.

LABRA, M. E. Análises de políticas, modos de policy-making e intermediação de interesses. **PHYSIS – Revista de Saúde Coletiva**, 9(2), 1999.

LIMA, Nísia Trindade e HOCHMAN, Gilberto. “Condenados pela raça absolvidos pela medicina: O Brasil descoberto pelo movimento sanitarista da Primeira República”. In: *Raça, ciência e sociedade* (Marcos Chor Maio e Ricardo Ventura Santos, org.). Rio de Janeiro: Fiocruz/CCBB. pp. 23-40, 1996.

PEREIRA, Potyara A P. **Necessidades Humanas**: subsídios à crítica dos mínimos sociais. 2 ed. São Paulo: Cortez, 2002.

PIOVESAN. Márcia Franke. A construção da política da Agenda Nacional de Vigilância Sanitária (Mestrado) Fundação Oswaldo Cruz: Escola Nacional de Saúde Pública, 102p., 2002.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. “Avaliação de políticas e programas sociais: aspectos conceituais e metodológicos”. In: Silva, Maria Ozanira da Silva e (org.). *Avaliação de políticas e programas sociais: teoria e prática*. São Paulo: Veras Editora, 2001.

_____ A política de transferência de renda enquanto estratégia de enfrentamento à pobreza no Brasil. **Revista de Políticas Públicas**/ Universidade Federal do Maranhão, Unidade de Pós-Graduação em Ciências Sociais, v.7, n.2, p.233-254, São Luís, jul./dez.2003.

SPRANDEL, Márcia Anita. **A pobreza no paraíso tropical: interpretações e discursos sobre o Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará: Núcleo de Antropologia Política/UFRJ, 2004.

TELLES, Vera da Silva. **Pobreza e cidadania**. São Paulo: USP Editora, 2001.