

# FORMULAÇÃO E EXECUÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARTICIPATIVAS E BASEADAS EM EVIDÊNCIAS

*transparência, continuidade dos programas essenciais e controle social*

Ainor Francisco Lotério

*Engenheiro agrônomo, extensionista rural, ex-prefeito municipal e ex-diretor estadual, mestre em Gestão de Políticas Públicas, teólogo e filósofo. Criador da Agrosófia. Portais: [www.ainor.com.br](http://www.ainor.com.br) e [www.loterio.com.br](http://www.loterio.com.br)*

## POLÍTICA PÚBLICA NÃO COMEÇA NO DECRETO

Existe uma ilusão confortável na administração: acreditar que a política pública nasce quando a norma é assinada. Na verdade, ela nasce bem antes, no momento em que alguém decide que determinado problema merece atenção do poder público, e só termina muito depois, quando se verifica se a vida das pessoas de fato mudou. Entre esses dois pontos há formulação, orçamento, execução, correção de rumo e avaliação, etapas que a literatura organiza em ciclo justamente para lembrar que nenhuma delas se sustenta isolada (SECCHI, 2010).

O problema brasileiro não costuma ser a ausência de programa. É a abundância de programas criados sem diagnóstico, executados sem monitoramento e encerrados sem avaliação, substituídos por outros igualmente bem-intencionados e igualmente frágeis. Quem trabalha na ponta conhece esse ciclo pelo nome popular: cada gestão inventa o seu.

## PARTICIPAR NÃO É SER CONSULTADO NO FINAL

Chamo de participação decorativa aquela em que o plano chega pronto à audiência pública, com data marcada, projeção preparada e nenhuma disposição real de mudar uma vírgula. A comunidade percebe rapidamente. Comparece uma vez, talvez duas, e depois deixa de comparecer, e então se diz que o povo não participa.

Participação verdadeira começa na definição do problema, não na validação da solução. Isso exige método: escuta anterior ao desenho, linguagem acessível, horários e locais compatíveis com a rotina de quem trabalha, e devolutiva sobre o que foi acolhido e o que não foi, com justificativa. Aqui vale a lição pedagógica de que ensinar, e também governar, exige respeito aos saberes de quem vive o problema, porque ninguém educa ninguém de cima para baixo (FREIRE, 1996).

Da minha experiência na extensão rural retiro uma convicção prática: o diagnóstico feito com a comunidade é sempre melhor do que o diagnóstico feito sobre a comunidade. As famílias sabem onde a estrada atola, qual fonte seca primeiro, que serviço falta e qual horário funciona. Essa informação não está em relatório nenhum, e é ela que determina se a política vai funcionar (LOTÉRIO, 2024b).

## EVIDÊNCIA: O QUE FUNCIONA, PARA QUEM E EM QUE CONDIÇÕES

Basear-se em evidências não significa substituir a política pela estatística nem entregar a decisão aos técnicos. Significa decidir com base em diagnóstico honesto, comparar alternativas antes de escolher, acompanhar a execução com indicadores e ter coragem de corrigir o que não está funcionando. A pesquisa aplicada às políticas sociais mostrou o valor de testar intervenções em

pequena escala, medir efeitos e só então expandir o que se mostrou eficaz (BANERJEE; DUFLO, 2011).

Três cuidados evitam o uso ingênuo da evidência. O primeiro é lembrar que resultado obtido em um contexto não se transfere automaticamente para outro, e o que funcionou em um grande centro pode fracassar num município rural. O segundo é reconhecer que decisões públicas envolvem valores e disputas legítimas de interesse, e não apenas cálculo técnico, pois políticas públicas são também expressão do jogo político e institucional (SOUZA, 2006). O terceiro é não confundir dado com verdade: indicador mal construído induz decisão errada com aparência de rigor.

Vale ainda um lembrete elementar e frequentemente esquecido: sem coleta de dados na origem não há evidência possível depois. Registro de atendimento, cadastro atualizado e série histórica preservada custam pouco no presente e valem muito no futuro.

### **TRANSPARÊNCIA: PUBLICAR É O MÍNIMO, SER COMPREENDIDO É O OBJETIVO**

A legislação brasileira consolidou a publicidade como regra e o sigilo como exceção, assegurando ao cidadão o direito de obter informação dos órgãos públicos (BRASIL, 2011). Antes disso, a responsabilidade fiscal já vinculava planejamento, execução e prestação de contas, com instrumentos de acompanhamento pela sociedade (BRASIL, 2000). O arcabouço existe.

O que ainda falta, com frequência, é inteligibilidade. Portal que publica planilha indecifrável cumpre a lei e frustra a finalidade da lei. Governo aberto, na formulação internacionalmente recomendada, associa transparência, integridade, prestação de contas e participação como partes de um mesmo compromisso, e não como obrigações formais isoladas (OCDE, 2017). Transparência real é aquela que permite ao cidadão comum entender quanto se gastou, com o quê, com que resultado e quem decidiu.

### **CONTINUIDADE: O MAIOR DESPERDÍCIO DA GESTÃO PÚBLICA BRASILEIRA**

Programa essencial interrompido por troca de governo é desperdício em três dimensões: perde-se o dinheiro já investido, perde-se o tempo de maturação e perde-se a confiança da população, que é o mais caro de recuperar. Vi isso acontecer com projetos de conservação de solo, de juventude rural, de saúde preventiva e de educação. O prejuízo raramente aparece em relatório porque ninguém contabiliza o que deixou de existir.

A continuidade se protege com instrumentos concretos: política instituída em lei e não apenas em decreto ou portaria; previsão no plano plurianual; conselho ativo com participação da sociedade; equipe técnica de carreira responsável pela execução; contratos e convênios plurianuais; e resultados divulgados de forma que a comunidade se aproprie do programa. Programa que a população reconhece como seu tem defensores quando o governo muda.

Isso não significa imobilismo. Governo eleito tem legitimidade para mudar prioridades. A distinção necessária é entre política de Estado, que atende direito permanente e deve ter continuidade assegurada, e programa de governo, que expressa escolha legítima de cada administração.

## **CONTROLE SOCIAL: CONSELHO QUE DECIDE E CONSELHO QUE APENAS HOMOLOGA**

A Constituição estabeleceu que todo o poder emana do povo e assegurou a participação da comunidade na formulação e no controle de políticas em áreas essenciais (BRASIL, 1988). Daí nasceram os conselhos setoriais, as conferências e os mecanismos de acompanhamento social. Onde funcionam bem, qualificam a decisão e reduzem desvio. Onde funcionam mal, cumprem ritual: reúnem-se para homologar o que já foi decidido, com conselheiros sem formação, sem informação prévia e sem estrutura de apoio.

A diferença entre um caso e outro é bastante objetiva. Conselho efetivo tem representação legítima e renovada, pauta construída coletivamente, documentos enviados com antecedência, capacitação continuada dos conselheiros, secretaria executiva que funciona e decisões que produzem efeito real sobre o orçamento. Aqui a doutrina cooperativista de novo ilumina a gestão pública: participação sem educação para participar não se sustenta, tal como a cooperativa não sobrevive apenas de assembleias bem convocadas (LOTÉRIO, 2024a).

## **O QUE APRENDI ENTRE A COMUNIDADE E O GABINETE**

Trabalhei nas duas pontas dessa relação: reunindo famílias em comunidades rurais para planejar ações coletivas e, depois, decidindo em gabinete sobre orçamento e prioridades, além de assessorar o processo legislativo. Dessa travessia guardo aprendizados que costumo levar às equipes públicas com quem trabalho (LOTÉRIO, 2024c).

O primeiro é que participação exige tempo, e tempo é justamente o que falta ao gestor pressionado por resultado imediato; mesmo assim, o tempo investido em escuta se recupera depois, em execução sem resistência. O segundo é que quem participa da decisão fiscaliza melhor e cobra com mais justiça, porque conhece as limitações reais. O terceiro é que a avaliação sincera, inclusive do que deu errado, fortalece a autoridade de quem governa em vez de enfraquecê-la. O quarto é que a linguagem decide: política explicada em juridiquês afasta, política explicada em linguagem de gente aproxima.

## **AGENDA PRÁTICA**

Na formulação: diagnóstico com dados próprios e escuta prévia; definição clara do problema, do público e do resultado esperado; exame de alternativas; e desenho de indicadores antes do início, e não depois da cobrança.

Na execução: equipe responsável identificada, cronograma público, monitoramento periódico, espaço para ajuste de rota e registro sistemático das informações geradas pelo próprio atendimento.

No controle e na continuidade: conselhos com condições reais de funcionamento, prestação de contas compreensível, avaliação independente ao final de cada ciclo, institucionalização por lei do que é essencial e transição de governo documentada, entregando à administração seguinte o estado real de cada programa. É também o que se espera de instituições eficazes e participativas no compromisso internacional com o desenvolvimento sustentável (ONU, 2015).

## **PALAVRA FINAL**

Política pública boa é aquela que sobrevive a quem a criou. Para isso precisa de três raízes: gente que participou de sua construção, dados que comprovam sua utilidade e regras que impedem sua interrupção por capricho. Faltando qualquer uma delas, a política vira obra de temporada, bonita na inauguração e esquecida no mandato seguinte.

Volto à imagem que a vida no campo me deu. Ninguém planta para colher no mesmo mês, e ninguém colhe onde não cuidou. O agricultor que muda de lavoura a cada estação nunca aprende o solo que tem. Governar é semelhante: exige escolher com o povo, medir com honestidade, cuidar com constância e ter a humildade de reconhecer que a colheita, quase sempre, será de outro.

## REFERÊNCIAS

BANERJEE, Abhijit V.; DUFLO, Esther. **Poor economics: a radical rethinking of the way to fight global poverty**. Nova York: PublicAffairs, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000**: estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal. Brasília: Presidência da República, 2000.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**: regula o acesso a informações. Brasília: Presidência da República, 2011.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários à prática educativa**. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

LOTÉRIO, Aínor Francisco. **Relação do cooperativismo com a sucessão familiar**: análise, desafios, lições e estratégias preditivas. Camboriú: Portal Aínor Lotério, 2024a. Disponível em: [www.ainor.com.br](http://www.ainor.com.br)

LOTÉRIO, Aínor Francisco. **Agricultura, meio ambiente e microbacias**: atuação profissional em extensão rural e planejamento comunitário. Camboriú: Portal Aínor Lotério, 2024b. Disponível em: [www.ainor.com.br](http://www.ainor.com.br)

LOTÉRIO, Aínor Francisco. **Gestão pública, textos e artigos**: reflexões sobre administração da coisa pública, cidadania e planejamento estratégico. Camboriú: Portal Lotério, 2024c. Disponível em: [www.loterio.com.br](http://www.loterio.com.br)

OCDE. **Recomendação do Conselho sobre governo aberto**. Paris: Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, 2017.

ONU. **Transformando nosso mundo**: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. Nova York: Organização das Nações Unidas, 2015.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SOUZA, Celina. **Políticas públicas: uma revisão da literatura**. **Sociologias**, Porto Alegre, 2006.

---

## SOBRE O AUTOR

Aínor Francisco Lotério nasceu na comunidade rural de Campestre, Vidal Ramos, Santa Catarina, filho de agricultores familiares. Formou-se técnico agrícola e engenheiro agrônomo, é mestre em Gestão de Políticas Públicas, com ênfase em instituições, cultura e sustentabilidade, além de psicopedagogo, teólogo e filósofo. Ingressou por concurso no serviço de extensão rural pela Acaresc, depois Emater-SC e Epagri, onde atuou em produção agropecuária, juventude rural, meio ambiente e planejamento comunitário por microbacias hidrográficas.

Na administração pública, foi Diretor Estadual da Epagri, Gestor Estadual do Pró-Jovem, Prefeito Municipal de Camboriú e assessor legislativo na Assembleia Legislativa de Santa Catarina. Atuou também como

consultor e instrutor cooperativista junto à Emater-RS/Ascar e ao Sistema OCB/Sescoop. Mantém o programa de rádio Alegria de Viver. É criador da Agrosafia, filosofia de vida com base nas forças agronaturais, e dos conceitos de Motivação Racional, Inteligência Orientada, Ciclomotivação e Pedagogia da Ausência.

Autor de “Pais Frouxos, Filhos Sofredores; Pais Firmes, Filhos Felizes”, “Paixão pelo Cooperativismo”, “A Eternidade em Nós” e “Um Minuto de Inspiração”, atua como palestrante e instrutor nos eixos Motivação, Cooperativismo, Comunicação, Longevidade e Agrosafia, com trabalhos frequentes junto a equipes públicas, conselhos e comunidades. Reside em Camboriú, Santa Catarina, onde mantém o Sítio Agrosafia. Contato: [ainorfloterio@gmail.com](mailto:ainorfloterio@gmail.com) | WhatsApp (47) 99967-5010 | [www.ainor.com.br](http://www.ainor.com.br) | [www.loterio.com.br](http://www.loterio.com.br)