

Sumário

Introdução | 9

Da teoria do Estado à análise de políticas públicas | 13

A origem do Estado e o nascimento das políticas públicas | 13

As origens da análise das políticas públicas | 18

A caixa de ferramentas da análise de políticas públicas | 25

A gênese das políticas públicas | 30

As políticas públicas como configurações de atores | 35

A questão da lógica dos atores | 35

Administrações e políticas públicas | 39

Redes, fóruns e comunidades de políticas públicas | 46

As políticas públicas transformam a política | 50

Explicar a mudança: a análise cognitiva das políticas públicas | 53

As políticas públicas como construção de uma relação com o mundo | 54

Analisar a mudança da ação pública nas sociedades complexas | 62

As políticas públicas como mediação | 68

Uma teoria dos ciclos de ação pública | 77

Elementos para uma estratégia de pesquisa | 87

Estabelecer um objeto de pesquisa | 87

Um processo em dez etapas | 88

Compreender a ação pública hoje | 97

Um novo ambiente global | 97

A construção de um espaço europeu de ação pública | 101

Políticas públicas e territórios | 105

A questão da eficácia das políticas públicas | 110

Conclusão

Políticas públicas e democracia | 118

Referências | 120

Introdução

Para entender o funcionamento das sociedades modernas é indispensável assimilar os processos a partir dos quais são formuladas e implementadas as políticas públicas. Uma vez iniciados no assunto, funcionários públicos ou políticos, atores da sociedade civil ou simples cidadãos poderão se apropriar do discurso, apesar da complexidade e da opacidade dos mecanismos do governo. De fato, ter uma visão mais justa das ações públicas representa, hoje, uma condição do exercício da democracia. No entanto, esse aprendizado pode ser difícil, pois ele questiona o senso comum e muitos preconceitos.

À semelhança de muitas outras disciplinas científicas, a análise de políticas públicas se encontra no cruzamento de conhecimentos preestabelecidos a partir dos quais se fundamentam seus principais conceitos. Como ciência do *Estado em ação* as políticas públicas são o ramo mais recente da ciência política. Necessariamente pluri-disciplinar, ela vai de encontro inevitavelmente aos conhecimentos acadêmicos que pretendem responder às questões que ela formula. Ainda que a expressão tenha sido banalizada, inclusive nos debates públicos, a tradução literal do inglês *public policy*, por vezes, ainda soa como um pleonasmo.¹

Ciência do domínio público, ela é frequentemente utilizada como simples método de trabalho, ou ainda de *check list*, pelos decisores, mais do que como disciplina acadêmica com um corpo de saber bem constituído. Por essa razão, o controvertido tema da sua

¹ “[...] soa como um pleonasmo aos ouvidos franceses” no texto original.

integração ao âmbito da ciência política ainda não se acha solucionado. De um lado, ela suscita o interesse de cientistas políticos que veem uma abertura para além dos estudos clássicos do comportamento político; de outro, a preocupação com a praticidade, às vezes tão rapidamente afirmada, pode provocar reações de desconfiança. O grande problema, de fato, consiste em saber se a análise das políticas propõe para a realidade social uma *questão específica*, diferente daquelas dos outros domínios da ciência política. Para determinar isso, é preciso voltar os olhos, por um momento, às condições do seu desenvolvimento.

Se na França muitos autores realizaram estudos de política pública sem conhecimento mesmo da existência da disciplina, pode-se dizer que o conceito é essencialmente de origem americana, tendo em vista que foi nos Estados Unidos que ele se desenvolveu extrema e intensamente a partir da década de 1950. As pesquisas de políticas públicas guardam seus principais traços desse período, na medida em que permanecem fortemente marcadas por uma tradição fundamentada na noção de governo.² Nessa perspectiva, a questão é quase sempre pragmática: como os interesses podem conduzir à adoção de “boas” políticas, eficazes e que correspondam a uma utilização eficiente e almejada do dinheiro dos cidadãos?

Na Europa, pelo contrário, a tradição, baseada nos estudos de Hegel e Max Weber, passando por Marx, destacou, sobretudo, o conceito de *Estado*, ou seja, a instituição que, de uma forma ou de outra, domina, modela e transcende a sociedade. O que explica em grande parte por que a noção de política pública tenha enfrentado tanta dificuldade para ser aceita na França, onde a comunidade científica é predominantemente alimentada pela cultura jurídica e pela filosofia do Estado. No entanto, é a combinação dessas duas tradi-

² Em inglês no texto: *government*.

ções opostas que permite formular a “boa pergunta” de pesquisa: *como a transformação dos modos de ação do Estado, ao longo do século XX e principalmente após a influência da globalização, modificou seu lugar e seu papel nas sociedades modernas?* Podemos também formulá-la de maneira mais brutal, retomando a distinção clássica entre *policy* (uma política pública como programa de ação) e *politics* (a política em geral). A questão passa, então, a ser formulada nos seguintes termos: *as políticas públicas mudam a política?* Ou ainda: o que nos traz uma análise do fenômeno político não apenas a partir dos *inputs* (a competição eleitoral, as mobilizações sociais etc.), mas também dos *outputs* (a ação pública)?

É evidente que as teorias do Estado, tão excelentes para perceber o crescimento e o desenvolvimento da forma Estado no Ocidente capitalista, calam-se quando se trata de explicar as profundas transformações que afetaram os modos de regulação dessas sociedades industriais ao longo do século XX. Essas transformações se apresentam, aliás, paradoxalmente: de um lado, assistimos a um aumento de poder do Estado regulador, traduzido pela admirável multiplicação das intervenções públicas em todos os domínios da vida diária. No mesmo sentido, porém, esse triunfo é acompanhado de um profundo questionamento dos modelos de ação que demonstravam ter sido a causa mesma do sucesso do Estado. É o que nos mostra, a partir da década de 1970, o desenvolvimento das teses neoliberais, embora, com a crise que tem provocado desde 2008, a questão do papel que cabe ao Estado pareça estar novamente em pauta.

Tal é a perspectiva teórica deste livro. Como não é possível proceder aqui a uma revisão geral das obras publicadas sobre o tema, sua ambição é propor uma *introdução* ao estudo das políticas

públicas.³ Essa é a razão pela qual decidimos, indicando as referências fundamentais de leitura, propor ao leitor uma *estratégia para o estudo das políticas públicas* consequente de nossos próprios trabalhos de pesquisa. Essa perspectiva provavelmente não responderá todas as questões suscitadas pela análise das políticas, mas constitui uma primeira abordagem susceptível a melhorias por leitores mais especializados. O leitor não encontrará, tampouco, um catálogo de receitas prontas. O campo das políticas públicas é demasiado complexo para caber em tal pretensão. Deseja-se no livro, acima de tudo, sugerir as *questões* que devem ser apresentadas, tanto pelos pesquisadores quanto pelos atores das políticas públicas.

³ Há numerosos manuais em francês a esse respeito: Y. Mény, J.-C. Thoenig, *Politiques publiques*, Paris, Puf, 1989; P. Muller, Y. Surel, *L'Analyse des politiques publiques*, Paris, Montchrestien, 1998; P. Knoepfel, C. Larrue, F. Varone, *Analyse et pilotage des politiques publiques*, Geneva, Helbing & Lichtenbahn, 2001; D. Kübler, J. de Maillard, *Analyser les politiques publiques*, Grenoble, Pug, 2009; P. Duran, *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, 2010 (2^a ed.); S. Paquin, L. Bernier e G. Lachapelle (dir.), *L'Analyse des politiques publiques*, Presses de l'université de Montréal, 2011; P. Hassenteufel, *Sociologie politique. L'Action publique*, Paris, Armand Colin, 2011 (2^a ed.); P. Lascoumes, P. Le Galès, *Sociologie de l'action publique*, Paris, Armand Colin, 2012 (2^a ed.); assim como L. Boussaguet, S. Jacquot e P. Ravinet (dir.), *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de Sciences Po, 2010 (3^a ed.).