

## POLÍTICAS PÚBLICAS: CONCEITO, SURGIMENTO E TRAJETÓRIA\*

**MATHEUS MÜLLER<sup>1</sup>; JENNIFER DE MORAIS<sup>2</sup>; HEMERSON LUIZ PASE<sup>3</sup>**

<sup>1</sup>Universidade Federal de Pelotas – [theusmuller@gmail.com](mailto:theusmuller@gmail.com)

<sup>2</sup>Universidade Federal de Pelotas – [jennifer.amorais@gmail.com](mailto:jennifer.amorais@gmail.com)

<sup>3</sup>Universidade Federal de Pelotas – [hlpase@yahoo.com.br](mailto:hlpase@yahoo.com.br)

### 1. INTRODUÇÃO

Este trabalho esboça considerações a respeito das políticas públicas enquanto área do conhecimento acadêmico no âmbito da ciência política. Aborda a variedade conceitual, o surgimento e desenvolvimento de como ou porque o governo executa ou abstém-se de determinada ação política no Brasil. A primeira seção busca caracterizar o conceito de políticas públicas e as consequentes oscilações que o mesmo adota em relação à adoção por distintos enfoques teóricos. Na sequência, aprecia-se a origem das políticas públicas como área do conhecimento e a maneira pela qual os estudos se desenvolveram no Brasil.

### 2. MATERIAL E MÉTODOS

O estudo utiliza como pressuposto metodológico o referencial da pesquisa bibliográfica, através de levantamento realizado em base de dados nacionais e estrangeira, com o objetivo de detectar contestações e concordâncias teóricas a respeito das políticas públicas.

### 3. RESULTADOS E DISCUSSÕES

A expressão *políticas públicas* parece ter entrado definitivamente no vocabulário contemporâneo e principalmente na vida cotidiana dos países democráticos. Sua presença é constante na imprensa, nas agendas públicas, nos pronunciamentos políticos e nas pautas de reivindicações dos movimentos sociais (DI GIOVANNI, 2009). Por mais óbvio que pareça ao imaginário coletivo, às políticas públicas envolvem a produção de bens públicos, cabendo ao Estado à garantia de políticas que se processam oriundas de diversos interesses, necessidades e demandas de dada população que vive em delimitado território (RODRIGUES, 2010).

Entretanto, tamanha simplicidade ou minimalismo conceitual não espelha as múltiplas correntes teóricas e variantes conceituais que o termo adquiriu no interior da Ciência Política ao longo dos últimos anos. Como aponta SOUZA (2006), “*não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública*”. Mead a define como um campo de análise política que observa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn, como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Para Peters, política pública corresponde à soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegações, influenciando a determinado modo, a vida dos cidadãos (SOUZA, 2006). Norberto Bobbio (*apud*. RODRIGUES, 2010) define políticas públicas como a intervenção do Estado no ordenamento da sociedade por meio de ações jurídicas, sociais e administrativas.

---

\* Trabalho desenvolvido no âmbito do Programa P&D da BAESA – Energética Barra Grande, regulamentado pela ANEEL.

Todavia, as definições conceituais de políticas públicas mais difundidas no meio acadêmico compreendem as dispostas por Thomas Dye e Harold Laswell. Dye sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não”, implicando questionamentos sobre o que o governo, em suas interações políticas com os atores da sociedade civil e do mercado escolhe fazer ou deixar de fazer; por que o faz; como faz; que diferença suas escolhas fazem; e quem se beneficia com esse fazer (ROMANO, 2009). Já Laswell, afirma que decisões e análises sobre políticas públicas implicam responder a questões do tipo: quem ganha o quê; por quê; e que diferença isso faz (SOUZA, 2006).

Mesmo que o tempo e a história não proporcionaram singularidade, ou não evidenciaram a melhor definição conceitual para as políticas públicas, é importante notar que as distintas abordagens teóricas do campo de análise de políticas públicas evidenciadas, guiam o olhar para o *locus* onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, o Governo (SOUZA, 2006).

Embasadas nas abordagens anteriores, outras teorizações a respeito da definição conceitual de políticas públicas surgiram. Como exemplo, DI GIOVANNI (2009) sustenta que uma política pública não consiste simplesmente em uma intervenção do Estado a uma situação social considerada problemática. Pensa a política pública como uma forma contemporânea de exercício do poder nas sociedades democráticas, resultante da interação entre Estado e sociedade, onde tamanha proximidade define as situações sociais consideradas problemáticas, os conteúdos e as modalidades da conseqüente intervenção estatal.

Por esse mesmo viés, ROMANO (2009) afirma que as políticas públicas se constituem no dispositivo de governo responsável pela importante relação do Estado com a sociedade e o mercado. Para o autor, as políticas públicas acabam por assumir uma função estratégica ao: definirem os parâmetros e as modalidades de interação entre o público e o privado; permitirem visualizar o nível de autonomia da ação pública e; ao definir quais os assuntos que alcançam o status de interesse público, ou seja, quais políticas que serão introduzidas na agenda de ação do governo. Nota-se que as últimas concepções de políticas públicas evidenciam grande envolvimento de outros segmentos, que não os do governo, por meio de processos interacionais que acabam influenciando a formulação das políticas.

Apoiada sobre o viés da supremacia estatal em relação a influências externas e internas na definição das políticas, SOUZA (2006) afirma que pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou posteriormente analisar essa ação e, quando necessário, propor mudanças nos rumos ou cursos de tal política. Constituindo a formulação de políticas públicas um estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão mudanças na realidade social.

### 3.1 Advento das Políticas Públicas

A autonomia das políticas públicas como área do conhecimento ligada à ciência política se deu no meio norte-americano sob o rótulo de *policy science*, no início dos anos 1950. Enquanto que na Europa, a preocupação com campos específicos das políticas somente adquire intensidade a partir dos anos 1970 (FREY, 1999).

Nos Estados Unidos, a produção sobre políticas públicas identificaria como objeto de observação o reformismo republicano das primeiras décadas do século XX. Tendo como guias, por um lado, o otimismo nas virtudes da democracia liberal e por outro, a influência da tradição empírica das ciências sociais anglo-saxônicas, desenvolvida por intelectuais ligados a escolas, universidades e centros de pesquisa, independentes de órgãos governamentais. (ROMANO, 2009).

Entre os britânicos, a análise de políticas públicas foi desenvolvida de modo equivalente à escola norte-americana, por intelectuais de fora do governo, em um contexto de forte influência da tradição empírica. Entretanto, a diferença consiste na maior dificuldade no reconhecimento da Ciência Política como, de fato, dotada de caráter científico (IDEM).

SOUZA (2006) evidencia outra peculiaridade entre o desenvolvimento da disciplina na Europa e Estados Unidos. Naquela, a área de políticas públicas surge como um desdobramento de trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma de suas mais importantes instituições, o governo, responsável por originar a política pública. Já nos Estados Unidos, pelo contrário, a área surge na academia sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, rompendo etapas e incidindo direto na ênfase dos estudos sobre a ação dos governos.

### **3.2 Desenvolvimento das Políticas Públicas no Brasil**

No Brasil, em contraposição aos Estados Unidos e Europa, a análise de políticas públicas conseguiu, menos ainda, constituir-se como uma tradição intelectual institucionalizada no meio acadêmico, que propicie a formação de um campo de pesquisa específico e estruturado (FREY 1999; FARIA, 2003). Aqui, o campo de análise é bastante incipiente, padecendo de grande fragmentação organizacional, além de precária institucionalização (MELO, 1999).

Guardadas as dificuldades de consolidação de um campo de pesquisa em políticas públicas no país, vale ressaltar os fatores que, de certo modo, impulsionaram o desenvolvimento desses estudos. O primeiro motivo para a expansão de tal campo de análise consistiu no deslocamento da agenda pública. Essa, ao longo dos anos 1970, estruturava-se em torno do modelo brasileiro de desenvolvimento, onde a discussão limitava-se aos impactos redistributivos da ação governamental e ao tipo de racionalidade que conduzia o projeto de modernização conservadora do regime ditatorial. Após o processo de transição democrático e consequente transformação da agenda, em meados da década de 1980, seguiu-se uma redescoberta na agenda de pesquisas das políticas municipais e processos de descentralização do Estado (TREVISAN & BELL, 2008).

O segundo consiste na percepção de que, mesmo com o fim do período marcado por governos autoritários, os obstáculos à consecução de políticas sociais efetivas continuaram existindo. A perplexidade e o desencantamento em relação ao Estado levaram ao crescente interesse acadêmico sobre as condições de efetividade da ação pública. ROMANO (2009) evidencia que anterior a década de 1980 e a “proliferação” dos estudos de políticas públicas, predominavam na academia análises de caráter histórico e sociológico sobre as relações entre Estado e sociedade. No entanto, a partir dos anos 1980 a área temática foi enriquecida por diversificados trabalhos fundados em uma base empírica mais rigorosa.

Contudo, para DI GIOVANNI (2009), mesmo marcado pela falta de institucionalização, fragmentação e incipiência, o campo de estudos da política pública apresentou formidável expansão nas duas últimas décadas, adquirindo progressivamente sua autonomia como disciplina no interior da Ciência Política. Atualmente, dispõe-se de razoável acervo de conhecimentos, desde a construção de tipologias, inovações conceituais, identificação de estruturas, estabelecimento de ciclos e identificação de aspectos normativos. Concebendo aos estudos de política pública importante potencial no apoio a intervenções na realidade brasileira.

Expandiu-se, igualmente, o interesse do público pelo estudo das políticas públicas, pelo fato de que o cidadão brasileiro compreendeu que essas políticas afetam diversos aspectos de sua vida cotidiana. Seja extraindo recursos através de impostos, regulando conflitos e comportamentos, organizando burocracias e mercados, ou distribuindo benefícios e recursos à população (RODRIGUES, 2010).

#### 4. CONCLUSÕES

Essa observação objetivou contribuir ao debate das políticas públicas como área do conhecimento, apresentando o marco conceitual, sua trajetória e desdobramentos. Considerou-se que o conceito de política pública não é único, pois oscila de acordo com o enfoque teórico adotado e o contexto político e social ao qual ele se aplica.

Mesmo marcado pela falta de institucionalização, fragmentação e incipiência, o campo de estudos da política pública apresentou formidável expansão, nas últimas décadas. Adquiriu progressivamente sua autonomia como disciplina no interior da Ciência Política e, atualmente, dispõe-se de razoável acervo de conhecimentos que concebe aos estudos de política pública importante potencial no apoio a intervenções estatais na realidade social.

#### 5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- DI GIOVANNI, G. As estruturas elementares das políticas públicas. **Caderno de Pesquisa** [do] NEPP/UNICAMP, nº82, 2009, p. 1 – 29.
- FREY, K. Análise de políticas públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira. **Caderno de Pesquisa** [do] PPGSP/UFSC, nº18, set. 1999, p. 1 – 36
- MELO, M. A. B. Estado, governo e políticas sociais. In: MICELI, S. (Org) **O que ler na ciência social brasileira**. São Paulo: Editora Sumaré, 1999, p. 29 – 99.
- MELO, M. A. B; SILVA, P. L. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Caderno de Pesquisa** [do] NEPP/UNICAMP, nº48, 2000, p. 1 – 16.
- RODRIGUES, M. M. A. **Políticas Públicas**. São Paulo: Publifolha, 2010.
- ROMANO, J. O. **Política nas políticas: um olhar sobre a agricultura brasileira**. Rio de Janeiro: Mauad X, Edur, 2009.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, nº16, jul/dez 2006, p. 20 – 45.
- SOUZA, C. “Estado de campo” da pesquisa em políticas públicas no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol.18, nº51, fev. 2003, p. 15 – 20.
- TREVISAN, A. P.; BELLEN, H. M. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, nº 42, mai/jun 2008, p.529 – 550.