
POLÍTICAS PÚBLICAS EM MOVIMENTO: ÁREAS SOCIAIS EM UM MUNDO EM TRANSIÇÃO

Cristiano Parra Duarte¹
Luciléia Aparecida Colombo²
Nathalia Gonçalves Zapparoli³

Apresentação

O campo das políticas públicas nasce na década de 1950 nos Estados Unidos já com uma grande inclinação à multidisciplinaridade. Lasswell (1951) é o autor que inaugura e nomeia a disciplina de *policy science* (ciência da política pública) como uma subárea da ciência política. Nesse contexto, o campo nasce com a intenção de entender como e por que os governos optam por determinadas ações, em discussões desvinculadas dos debates sobre o Estado, mais comuns na tradição da ciência política europeia (Souza, 2006). Desde então, o campo das *public policies* é desenvolvido e fortalecido, constituindo-se como uma disciplina bastante consolidada na literatura internacional, objetivando explicar os fenômenos em políticas públicas destacando o papel dos atores, das instituições e das ideias (Howlett; Ramesh; Perl, 2013).

O conceito de política pública em si é multifacetado, podendo encontrar aspectos distintos a depender dos variados autores (Howlett; Ramesh; Perl, 2013). O conceito de Dye (1984) dá os principais elementos que convergem em todos os demais conceitos: política pública é aquilo que o governo decide ou não fazer. Tal conceito é importante porque nos situa em três parâmetros básicos. O primeiro deles é a noção de que é o governo o agente principal responsável pela produção das políticas públicas. Dessa forma, embora demais atores sejam importantes, o conceito coloca como pressuposto de que é o governo quem tem a prerrogativa

¹ Doutorando e Mestre em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos (PPGPol/UFSCar). Bacharel em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). Editor-chefe da Revista Agenda Política. Professor bolsista do curso de Administração Pública da UNESP. Membro do Grupo de Pesquisa Federalismo, Desenvolvimento e Políticas Públicas, da Universidade Federal de Alagoas (UFAL). cparraduarte@gmail.com

² Professora Adjunta do Instituto de Ciências Sociais da Universidade Federal de Alagoas. Professora Permanente do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade Estadual Paulista - UNESP, Araraquara. Professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal de Alagoas. Coordenadora do Grupo de Pesquisa: Federalismo, Políticas Públicas e Desenvolvimento, da UFAL. E-mail: leiacolombo@gmail.com

³ Doutoranda e Mestre em Ciência Política pelo Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos (PPGPol/UFSCar). Bacharel em Ciências Sociais pela UFSCar. Editora Adjunta da Revista Teoria e Pesquisa. Secretária Executiva da Revista Agenda Política. Membro do Grupo de Pesquisa Federalismo, Desenvolvimento e Políticas Públicas, da Universidade Federal de Alagoas (UFAL) e do Grupo de Pesquisa Núcleos Associados de Pesquisa em Políticas Públicas, da UFSCar. E-mail: ngzapa@hotmail.com

legítima do *policy-making*, considerando o contexto democrático. Em segundo lugar, o conceito de Dye (1984) aponta que a política pública é fruto de uma escolha. Ou seja, essa concepção demonstra que a política pública não é um fim em si mesma ou uma solução única, ausente de possibilidades, mas sim dependente da escolha do governo, dentre várias alternativas possíveis. Por fim, o terceiro elemento diz respeito ao “fazer ou não fazer”. Tal concepção assume que a escolha por não fazer alguma coisa também tem força de política pública, tendo em vista que é uma escolha por não alterar o *status quo* e a trajetória política. Dessa forma, as omissões governamentais também precisam ser estudadas pelo campo de políticas públicas.

No Brasil, o campo tem um desenvolvimento mais tardio quando comparado ao contexto internacional: as políticas públicas passam a ser foco dos estudos somente entre as décadas de 1980-1990. As pesquisas desenvolvidas até meados da década de 2000 estavam direcionadas às possibilidades trazidas pela Constituição de 1988, sobretudo com relação às políticas sociais e à participação social (Melo, 1999). Porém, essas pesquisas são desenvolvidas de forma desordenada e sem uma agenda de pesquisa que dialogassem entre si de forma a fortalecer o campo e dar aprofundamentos teóricos; o que é observado, na verdade, são estudos de caso (Arretche, 2003). A década de 2010, por outro lado, é caracterizada por uma institucionalização de teorias e métodos de análises de políticas públicas, refletindo um desenvolvimento enquanto campo multidisciplinar (Marques; Faria, 2013), onde as produções e contribuições são fruto de vários campos de estudo, abrangendo áreas como Ciência Política, Administração Pública, Sociologia, Psicologia Social, Antropologia, Direito, Relações Internacionais, em diálogo com a literatura internacional.

Esta interdisciplinaridade coaduna-se com um movimento intrínseco ao campo de públicas, que é a necessidade do pensamento interdisciplinar para pensar um mundo em constante transformação, bem como promover mudanças substantivas na maneira como o Welfare State é organizado. Além disso, a disposição da agenda das políticas sociais também é influenciada pela maneira como os governos se organizam e se dispõem a resolverem os problemas imediatos, postos pela sociedade ou mesmo formulado no âmbito de suas pastas ministeriais.

A Composição do Dossiê

O dossiê é composto por seis artigos escritos por pesquisadoras e pesquisadores de diversos estados e regiões no Brasil, com contribuições para políticas públicas setoriais

variadas e a partir de enfoques teóricos plurais, que consideram os atores, as ideias e as instituições. A seguir, apresentamos cada texto de forma a explicitar seus objetivos e principais contribuições.

No artigo “Abordagens sintéticas nas análises de políticas públicas em teses e dissertações (2000-2019)”, Lillian Lages Lino, Cristiano Parra Duarte e Karen Susan Silva Pitinga da Rosa empreendem uma investigação sobre a incorporação das chamadas abordagens sintéticas (*synthetic approaches*) nas pesquisas sobre políticas públicas por pesquisadores brasileiros. Através da análise sobre teses e dissertações coletadas no Banco de Teses e Dissertações da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), no recorte temporal de 2000 a 2019, os autores identificam uma tendência recente no Brasil em operar análises a partir do modelo dos múltiplos fluxos (Kingdon, 2003), da teoria do equilíbrio pontuado (Baumgartner; Jones, 1993) e do modelo de coalizões de defesa (Sabatier; Jenkins-Smith, 1993). Lino, Duarte e Rosa mostram as áreas setoriais mais estudadas, de que universidades e regiões são as pesquisas, quais campos do conhecimento produzem teses e dissertações que analisam políticas públicas por meio das abordagens sintéticas e quem orienta esses trabalhos. O artigo contribui para o entendimento do campo de políticas públicas brasileiro e sua relação com o debate internacional, de forma a apontar tendências, possibilidade e limitações.

No artigo “Os consórcios regionais no arranjo federativo brasileiro e o Consórcio Nordeste no contexto da pandemia covid-19”, Miguel Leonardo Francisco da Silva e Marialda Ferraz debruçam-se sobre o papel dos consórcios regionais como uma alternativa de desenho de políticas públicas frente ao federalismo brasileiro pós Constituição de 1988. Os direcionamentos, especificamente, referem-se ao caso do Consórcio Nordeste no contexto da pandemia de covid-19. Como contribuição, os autores sinalizam o papel positivo de um arranjo entre gestores e cientistas na construção de alternativas à pandemia de forma a gerar abordagens uniformizadas para vários estados na condução de políticas e ações sanitárias que fortalecem uma região, de modo a aproveitar das características do pacto federativo brasileiro para formular políticas sob uma abordagem colaborativa.

Em “Indicadores de atenção governamental e agenda educacional: uma análise dos relatórios das Conferências Nacionais de Educação (2010-2018)”, Janaína de Oliveira e Alexandre Romagnoli desenvolvem um artigo sobre o processo de formação da agenda nacional da política de educação. Enfocando especificamente os atores por meio do conceito de comunidade de políticas públicas, Oliveira e Romagnoli se debruçam sobre os relatórios das

Conferências Nacionais de Educação produzidas nos anos de 2010, 2014 e 2018 como alternativa para explicar o processo de focalização de atenção e priorização pelos atores interessados nas políticas de educação. Dessa forma, os autores contribuem através de uma análise sobre como a política pública é aprovada, de que forma os atores são hábeis no processo de articulação de interesses, na resolução de conflitos e no apoio a determinadas propostas.

No artigo “Olhar dos gestores sobre a política de acompanhamento dos egressos da UFMS”, Oséias Freitas de Oliveira Junior *et al* investigam, também sob a visão dos atores, como é a implementação da política de acompanhamento dos egressos da Universidade Federal de Mato Grosso do Sul (UFMS) em contraste a como os gestores da instituição de ensino superior entendem tal política. Em termos resultados, os autores contribuem apresentando que apesar do discurso convergente entre objetivos da política e percepção dos gestores, existe uma lacuna de implementação que tem dificuldades em materializar e dar concretude a política desenhada e interpretada pelos gestores.

No artigo “Política de saúde mental e cidadania: o caso da atenção à saúde em Campinas-SP”, Maycon Leandro Conceição dedica-se à política de saúde mental sob uma perspectiva focada nas instituições. Em seu estudo de caso no município de Campinas, no estado de São Paulo, o autor contribui ao apontar o papel das instituições em trajetória histórica de forma a impactar a materialização da cidadania de pacientes de saúde mental. Ainda, Conceição também analisa a fala de atores da política de forma a colher a percepção desses sobre as possibilidades de implementação situadas em contextos institucionais, econômicos e sociais de forma a construir camadas que situem a complexidade da política em tela.

Por fim, Laura Gusmão Ribeiro, no artigo intitulado “O Estado e as políticas de CT&I: uma revisão de literatura acerca das políticas públicas de ciência, tecnologia e inovação no Brasil”, apresenta o estado da arte sobre conceitos e modelos de políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) no Brasil. O artigo contribui ao apontar o papel do Estado nesse domínio de política pública, como se desenvolve a agenda setorial e quais as implicações para um cenário de desarticulação sistêmica de política que pouco integram ciência, tecnologia e inovação.

Conforme visto, as políticas públicas envolvem um gama de atores movidos por ideias e que se comportam a partir de arranjos institucionais. Há uma série de enfoques possíveis sobre muitos fenômenos ainda não analisados. Esperamos, portanto, que nosso esforço na organização deste dossiê contribua para com o fortalecimento do campo de políticas públicas

no Brasil e inspire pesquisadores a investigar as inúmeras variáveis explicativas do Estado em ação.

Conclusão

É preciso ponderar que a Constituição de 1988 inaugurou um momento importante, de expansão da cidadania no Brasil, paralelamente à difusão de inúmeras possibilidades de produção de políticas públicas, inclusive com a valorização da participação social. Rompia-se com a cidadania regulada e inaugurou-se a cidadania plena, com Direitos sociais, políticos e civis, ampliados. Havia a expectativa da existência de um *Welfare* inclusivo, com o protagonismo da sociedade civil na colaboração para a formulação de políticas de recorte social garantidor das condições adequadas para a sobrevivência dos indivíduos.

Entretanto, existem lacunas importantes entre o que foi idealizado constitucionalmente e o que de fato é implementado na realidade; neste ínterim, surgem as possibilidades inovadoras para a produção de políticas públicas condizentes com os contextos sociais que se aventam. Nesse sentido, a proposta deste dossiê caminha na contramão destas frustrações, ao buscarmos abrir possibilidades de apresentar trabalhos que se dedicam a analisar experiências públicas da produção de tais políticas. Mais do que um trabalho de cunho acadêmico, obviamente nosso foco aqui, também ressaltamos que este dossiê sirva de inspiração para jovens pesquisadores brasileiros apresentem as suas contribuições recentes para esta agenda de pesquisa. Além disso, o contexto em que estamos imersos, com os impactos da pandemia do coronavírus nas esferas social, política e econômica, torna-se essencial e imprescindível que lancemos luz sobre os grandes questionamentos sobre os rumos das políticas públicas e sociais a partir destes novos desafios.

Referências

ARRETCHE, M. Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. n. 18, p. 7-10, 2003.

BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

DYE, Thomas D. **Understanding Public Policy**. Englewood Cliffs, N.J.: PrenticeHall. 1984.
HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas - uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KINGDON, John. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. 3a. Ed. New York: Harper Collins, [1984] 2003.

LASSWELL, Harold D. The policy orientation. In: LERNER, D.; LASSWELL, H. D. (Orgs.). **The Policy sciences: Recent developments in scope and method**. Standford: Standford University Press. 1951.

MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. **A política pública como campo multidisciplinar**. São Paulo/Rio de Janeiro: Unesp/Fiocruz, 2013.

MELO, Marcus André. Estado, Governo e Políticas Públicas. In: MICELI, Sérgio (org.). **O que ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995): Ciência Política**. São Paulo/Brasília: Sumaré/Capes. 1999.

SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. **Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach**. Oxford, Westview Press, 1993.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n. 16, p. 20-45, 2006.