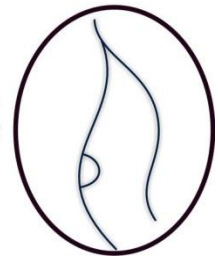




INTERFACE

ISSN 1806-6062



nemad@uft.edu.br - Interface (Porto Nacional), Edição número 05, Outubro de 2012.

Política pública: discussão de conceitos

Waner Gonçalves Lima¹

Resumo: Este texto aborda a questão do conceito de política pública considerando a abordagem estatista e a multicêntrica. Traz um resumo destes conceitos apontando diferenças entre os mesmos e sugere nova nomenclatura.

Palavras-chave: política, política pública, abordagem estatista, abordagem multicêntrica.

Abstract: This paper discusses the question of concept of public policy considering approach state-centered policy-making and the multicentric. Summarizes these concepts by pointing the differences between them and suggests a new nomenclature.

Keywords: politics, public policy, state-centered policy-making approach, multicenter approach.

¹ Analista Ambiental. IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. Mestrando em Desenvolvimento Regional. e-mails: waner.lima@ibama.gov.br; wanerglima@gmail.com

1. Introdução

Educação, meio ambiente e desenvolvimento são temáticas importantíssimas nos contextos atuais para a nossa complexa sociedade e recebem atenção especial do Estado e da própria sociedade. Muitas das principais ações com relação a estes temas ocorrem a partir de políticas públicas. Mas o que é política pública? É especificamente procurando discutir possíveis respostas a esta pergunta que se escreve este texto.

Os estudos sobre política pública são ainda muito recentes, especialmente no Brasil, e existem ainda muitas divergências conceituais e é necessário discutir, pensar e repensar sobre o tema. Segundo Secchi (2010) qualquer definição de política pública é arbitrária, pois não há consenso na literatura especializada sobre questionamentos básicos.

O objetivo deste texto é apresentar alguns conceitos relacionados à política pública discutindo, se o termo *política pública* está relacionado ao seu formulador, ou ao seu objetivo, demonstrando algumas divergências existentes, e ao final, propor algumas alterações, especificamente na nomenclatura, proporcionando, principalmente, mais um momento de reflexão sobre o tema.

2. Referencial teórico

2.1 Política

Inicialmente e de maneira sintetizada, tem-se que o termo **política** na língua portuguesa, assim como em outras línguas latinas, pode assumir duas conotações principais, que a língua inglesa consegue diferenciar usando os termos *politics* e *policy*, (RUA, 2009; SECCHI, 2010). Assim o termo política quando com o sentido de *politics* tem na concepção de Bobbio (2002), *apud* Secchi (2010, p. 1), o sentido de "atividade humana ligada a obtenção e manutenção dos recursos necessários para o exercício do poder sobre o homem". Para Rua (1998), a política consiste no conjunto de procedimentos formais e informais que expressam relações de poder e que se

destinam à resolução pacífica dos conflitos quanto aos bens públicos.

Quando o termo política assume o sentido expresso pelo termo *policy*, segundo Secchi (2010), é mais concreto e tem relação com orientações para a decisão e ação, sendo que o termo política pública (*public policy*) a ela está vinculado.

2.2 Política pública

A política pública surgiu como um subcampo significativo dentro da disciplina de Ciência Política entre os anos 1960 e 1970, afirma Sabatier (1995) que complementa informando que Daniel Lerner e Harold Lasswell² são apontados por estudiosos como pioneiros em trabalhos sobre a mesma. Souza (2006) considera que a área de políticas públicas contou com quatro grandes "pais" fundadores: além de Laswell, Simon³, Lindblom⁴ e Easton⁵.

Inicialmente deve-se ter que política pública é um conjunto de decisões e não uma decisão isolada. Rua (2009, p. 20) afirma que "embora uma política pública implique decisão política, nem toda decisão política chega a constituir uma política pública". É necessário conhecer alguns dos diferentes enfoques dados ao significado de política pública. Neste texto não se discute se a política pública deve ser entendida como aquela elaborada exclusivamente por atores estatais ou não. O que se discute é a nomenclatura.

2.2.1 Conceito de política pública a partir dos atores protagonistas do processo

Segundo Secchi (2010, p. 2) "alguns atores e pesquisadores defendem a abordagem estatista, enquanto outros defendem abordagens multicêntricas no que se refere ao

² Autores de *The Policy Sciences* LERNER, Daniel e LASSWELL, Harold, eds. 1951. *The Policy Sciences*. Stanford University Press.

³ Herbert Alexander Simon.

⁴ Charles E. Lindblom.

⁵ David Easton.

protagonismo no estabelecimento de políticas públicas”.

2.2.1.1 Abordagem estatista

A abordagem estatista (*state-centered policy-making*) segundo Secchi (2010, p. 2) considera

as políticas públicas, analiticamente, monopólio de atores estatais. Segundo esta concepção, o que determina se uma política é ou não “pública” é a personalidade jurídica do formulador. Em outras palavras, é política pública somente quando emanada de ator estatal (HECLO, 1972; DYE, 1972; MENY E THOENIG, 1991; HOWLETT E RAMESH, 2003).

Nesta mesma linha de pensamento Salisbury (1995) argumenta que a política pública consiste em decisões autorizadas ou sancionadas pelos atores governamentais. Política pública aqui significa os resultados ou saídas de processos governamentais.

Para Rua (2009), que enfatiza mais a questão, a dimensão **pública** de uma política é dada pelo seu caráter jurídico **imperativo**, assim políticas públicas (*policy*) compreendem o conjunto das decisões e ações relativas à alocação imperativa de valores envolvendo bens públicos. Complementa dizendo que ações e decisões privadas, ainda que sejam de interesse público não se confundem com atividade política e com política pública.

Para David Easton (1953, p. 129), *apud* Heidemann (2010, p.29, grifo nosso), a política pública significa “a alocação **oficial** de valores para toda a sociedade”.

Para Theodoulou (1995, p. 2) a política pública tem uma abordagem estatista:

a primeira idéia que alguém se depara é que a política pública deve distinguir entre o que os **governos** pretendem fazer e o que, na verdade, eles realmente fazem;

que a inatividade **governamental** é tão importante quanto a atividade **governamental**. O segundo elemento é a noção de que política pública envolve idealmente todos os níveis de **governo** e não é necessariamente restrito aos atores formais, informais atores também são extremamente importantes. (THEODOULOU, 1995, p. 2, tradução e grifo nosso.)

Rua (2009) afirma que no caso de uma ação por parte da sociedade para tratar de um problema público, por exemplo, o Movimento pela Cidadania contra a Fome e a Miséria, o famoso “movimento do Betinho”, tem-se uma ação privada de interesse público. Diferentemente para ela, o Programa Bolsa Família é parte de uma política pública de combate à fome e à miséria.

A abordagem estatista, segundo Secchi (2010), admite que atores não estatais têm influência no processo de elaboração de políticas públicas, mas não confere-lhes o privilégio de estabelecer e liderar o processo.

2.2.1.2 Abordagem multicêntrica

Para a abordagem multicêntrica o importante não é quem formula a política, que pode ser qualquer um, mas a origem do problema a ser enfrentado, esta é a sua caracterização fundamental. Assim uma política recebe o adjetivo de “pública” se o problema que tenta enfrentar é público.

A abordagem multicêntrica, segundo Secchi (2010, p. 2), considera

organizações privadas, organizações não governamentais, organismos multilaterais, **redes de políticas públicas** (*policy networks*), juntamente com atores estatais, protagonistas no estabelecimento das políticas públicas (Dror, 1971; Kooiman, 1993; Rhodes, 1997; Regonini, 2001). (grifo do autor).

Para Heidemann (2010, p. 31) política pública deve ter a abordagem multicêntrica:

A perspectiva de política pública **vai além** da perspectiva de políticas governamentais, na medida em que o governo, com sua estrutura administrativa, **não é a única instituição** a servir à comunidade política, isto é, a promover “políticas públicas” (HEIDEMANN, 2010, p.31, grifo nosso).

Para Secchi (2010) a essência conceitual de políticas públicas é o **problema público**. Assim uma política *pública*, recebe este adjetivo, se tem a intenção de responder a um problema público.

3 DISCUSSÃO DO TEMA

Resumidamente tem-se que a **abordagem estatista** adjetiva o termo política em função do **decisor** e a **abordagem multicêntrica** adjetiva em função do **objetivo** da política.

Entende-se que ambas propostas têm razoáveis argumentos. Poder-se-ia dizer em defesa da abordagem estatista que a mesma facilita os estudos, na medida em que reduz o universo autoral, focando no Estado, que tem como principal meio de ação as políticas públicas, para atender às demandas da sociedade. Assim, os estudos sobre as mesmas serviriam tanto para o estado melhorar a sua atuação quanto para que a sociedade pudesse cobrar adequadamente melhorias. Poder-se-ia, em contrapartida, dizer que este enfoque reduz, por demais, o termo política pública, que poderia ser estudado de uma forma muito mais ampla e que isto serviria mais à sociedade, que quer e precisa ter as suas demandas atendidas, independentemente se pelo Estado ou pela própria sociedade.

Secchi (2010) argumenta em defesa da abordagem multicêntrica, que ela evita uma pré-análise da personalidade jurídica de uma organização antes de enquadrar suas políticas

como sendo públicas ou não e afirma que algumas vezes é difícil identificar se uma instituição é estatal ou não. Poder-se-ia aqui, também como contraponto, dizer que se verifica que muitas vezes é difícil identificar o objetivo de muitas políticas (se procuram resolver um problema público ou um problema privado) e que a abordagem multicêntrica amplia extremamente a quantidade de políticas que possam ser classificadas como públicas, além de incorporar uma diversidade de decisores, arenas e processos, o que, conforme Theodoulou (1995), frequentemente confunde e atrapalha a compreensão.

4. Contribuição à discussão

A discussão sobre o tema certamente ainda vai durar muito tempo e receberá atenção de muitos estudiosos. Como sugestão, enquanto não se uniformiza os conceitos, apresenta-se para cada abordagem - multicêntrica e estatista -, novas denominações, buscando maior esclarecimento sobre a política a partir do nome.

Para a abordagem estatista sugere-se dois nomes: **política pública estatal** para as políticas cujo ator protagonista seja o Estado (mesmo que para os adotam a abordagem estatista neste nome contenha um pleonasma); e **política privada de interesse público** para as políticas cujo ator protagonista não seja o estado, mas tenham o objetivo de enfrentar um problema da sociedade (ver figura 1).

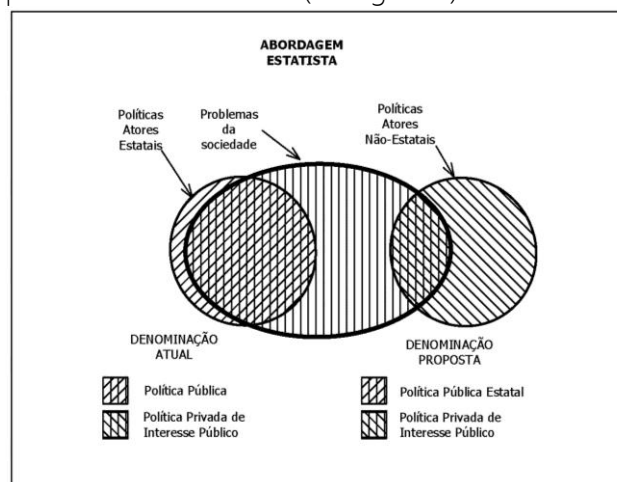


Figura 1. Abordagem estatista - denominação atual e proposta

Fonte: autor

Para a abordagem multicêntrica sugere-se os nomes: **política pública estatal** para as políticas que tendo o objetivo de enfrentar um problema da sociedade tenha como ator protagonista o Estado; e **política pública não estatal** para aquelas que, com o mesmo objetivo, não tenha como ator protagonista o Estado (ver figura 2).

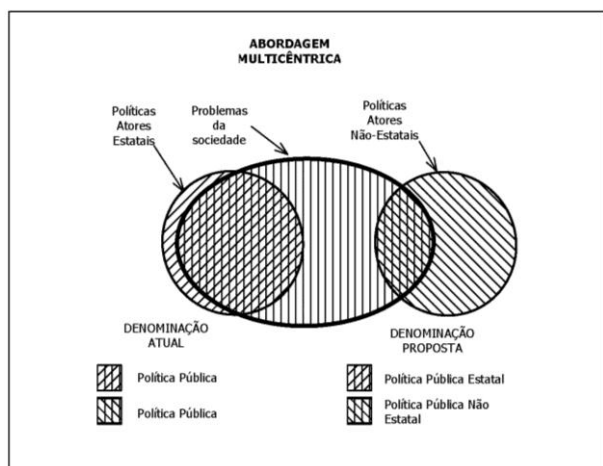


Figura 2. Abordagem multicêntrica - denominação atual e proposta
Fonte: autor

4. Considerações finais

Verifica-se que existe uma enorme pluralidade de pensamentos em torno do tema das políticas públicas. A única coisa que todos

os autores sobre a política pública concordam é que a mesma afeta profundamente a vida cotidiana de cada indivíduo na sociedade, conforme afirma Theodoulou (1995).

Não é objetivo deste texto defender uma ou outra posição quanto à questão da abrangência do termo política pública. O que se pretende é levantar a questão e propor novas formas de denominação, que possam atender às duas posições e vir, de uma forma complementar, dar uma noção maior ao leitor quando se deparar com as mesmas, tendo condição prévia de saber sobre o que se trata.

Ao se adotar uma nova nomenclatura como a proposta, as duas abordagens, estatista e multicêntrica, estarão ainda se respeitando e aceitando que existe posição diferente, visão diferente, e que possuem muito mais pontos em comum que divergentes.

Finalizando e exemplificando, a política do Movimento pela Cidadania contra a Fome e a Miséria, o famoso “movimento do Betinho”, seria denominado **política privada de interesse público** ou **política pública não estatal**. A primeira denominação seria dada pelos adeptos da abordagem estatista e a segunda pelos adeptos da abordagem multicêntrica. A política externa do Estado brasileiro seria denominada **política pública estatal** pelas duas abordagens.

Referências

- BOBBIO, N. Política. In: BOBBIO, N.; MATEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política**. 12. ed. Brasília: Editora da UNB, 2002. v. 2.
- DYE, T. R. **Understanding public policy**. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1972.
- DROR, Y. **Design for policy sciences**. Nova York: American Elsevier Pub. Co., 1971.
- EASTON, David. **The political system**. N. Y. Knopf, 1953.
- HECLO, H. Policy analysis. **British Journal of Political Science**, v. 2, n. 1, p. 83-108, jan. 1972.
- HEIDEMANN, Francisco G. . Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento. In: HEIDEMANN, Francisco G.; SALM, José F. (Org.). **Políticas Públicas e Desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise**. 2.ed. Editora Universidade de Brasília, 2010. cap. 1, p. 23-40.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M. **Come studiare le politiche pubbliche**. Bolonha: II Mulino, 2003.
- KOOIMAN, J. **Modern governance: new government-society interactions**. Londres/Califórnia: Newbury Park/Sage, 1993.
- MENY, Y.; THOENIG, J. C. **Le politiche pubbliche**. Bolonha: II Mulino, 1991.
- REGONINI, G. **Capire le politiche pubbliche**. Bologna: II Mulino, 2001.
- RHODES, R. A. W. **Understanding governance: policy networks, governance, reflexivity, and accountability**. Buckingham/Filadélfia: Open University Press, 1997.
- RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração / UFSC, 2009. 130 p.
- _____. Análise de Políticas Públicas: Conceitos Básicos. In: RUA, Maria das Graças; VALADÃO, Maria Izabel. **O Estudo da Política: Temas Selecionados**. Brasília: Paralelo 15, 1998.
- SABATIER, Paul A.. Political Science and Public Policy. In: THEODOULOU, Stella Z; CAHN, Matthew A. (Org.). **Public Policy: The Essential Readings**. New Jersey:Prentice Hall, 1995. cap. 2, p. 10-15.

LIMA, Waner Gonçalves. (2012).

SALISBURY, Robert H.. The Analysis of Public Policy: A Search for Theories and Roles. In: THEODOULOU, Stella Z; CAHN, Matthew A. (Org.). **Public Policy: The Essential Readings**. New Jersey:Prentice Hall, 1995. cap. 5, p. 34-37.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010. 133 p.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, ano 8, nº 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

THEODOULOU, Stella Z.. The Contemporary Language of Public Policy: A Starting Point. In: THEODOULOU, Stella Z; CAHN, Matthew A. (Org.). **Public Policy: The Essential Readings**. New Jersey: Prentice Hall, 1995. cap. 1, p. 1-9.