

**RESENHA**

---

# MULLER, Pierre. *Les politiques publiques*. Presses Universitaires de France, Paris, 9<sup>a</sup>. Edição, 2011.

**Por Isabelle Fiorelli Silva**

Pierre Muller, diretor de pesquisa no Centro de Estudos Europeus da instituição de ensino superior Science Po, propõe ao leitor, no seu livro *'Les politiques publiques'*, com sua primeira edição em 1990, uma estratégia de estudo das políticas públicas oriunda de seus próprios trabalhos de pesquisa. Com isso, faz um levantamento sobre o estado de conhecimento teórico relativo à análise de políticas públicas, apresenta a análise cognitiva das políticas públicas, além de explicitar ao leitor uma teoria do *Estado em ação*. O campo de análise de políticas públicas se constitui na bandeira mais recente da ciência política, sendo necessariamente pluridisciplinar. A busca é por apreender as transformações do papel e lugar do Estado nas sociedades modernas e explicar as profundas transformações que afetaram os modos de regulação das sociedades industriais no decorrer do século XX.

No primeiro capítulo, o autor apresenta a maneira de apreender e compreender o objeto de pesquisa de políticas públicas, tendo que, para isso, compreender os processos de criação de seus instrumentos e as novas formas de representação na ação pública. O autor elucida que a fonte das políticas públicas contemporânea remonta ao século XX, com a divisão do trabalho social e o reagrupamento das identidades profissionais por setor, o que coaduna com a passagem de uma lógica de território a uma lógica de setor. Para ele, uma política pública se apresenta sob a forma de programa de ação governamental num setor da sociedade ou um espaço geográfico, sendo o lugar onde as sociedades definem sua relação com o mundo e com elas mesmas. Demonstra, ainda, como no bojo do Estado providência se desenvolvem as políticas específicas, fragmentadas por setores, nos quais definem regras de funcionamento, selecionam elites, elaboram normas e valores específicos, além de fixar suas fronteiras. Afirma que o pesquisador deve compreender a gênese da análise de políticas públicas a partir da reflexão sobre a burocracia, a teoria da organização e os estudos de *management public*, constituindo uma base intelectual, pois para o autor, uma política pública não é um dado, mas um constructo de pesquisa. Nesse sentido, a primeira aproximação de análise de política pública abordada pelo autor é a *sequencial*, esclarecendo que embora sua grade permita englobar de maneira particularmente coerente as múltiplas facetas da ação, apresenta limites e, por isso, deve-se buscar compreender uma política pública não como uma série de sequências sucessivas, mas como um conjunto de sequências paralelas interagindo uma em relação às outras e se modificando continuamente. Nesse sentido, *'a sociedade setorial, em perpétuo desequilíbrio, gera permanentemente problemas, conflitos, disfunções ou efeitos perversos que deverão por sua vez ser objeto das políticas públicas'* (p.13). Isso significa entender que um problema político é necessariamente uma construção social na qual a configuração dependerá de múltiplos fatores próprios à sociedade e ao sistema político concernente.

No segundo capítulo, o autor continua a construir o pensamento em torno da compreensão do objeto de políticas públicas, embora enfatizando a análise das estratégias e as vias de comportamento dos atores que participam da *policy making*. Para ele, é preciso primeiro decodificar as lógicas administrativas aplicadas na elaboração das políticas públicas, para em seguida melhor compreender a complexidade das redes de atores

que participam da ação pública. Percebe-se um permanente esforço em explicitar ao leitor a dinamicidade, a dialética e os paradoxos do processo de produção e implantação de uma ação pública, por meio de seus atores e instituições concernentes. Assim, elucida que as preferências dos atores não são nunca completamente explícitas nem completamente estáveis, o que significa que elas vão evoluir e se modificar ao longo do processo de elaboração e de implementação da política. Resgata o conceito de *racionalidade limitada*, que significa que a racionalidade da ação dos que decidem a política é parcial, fragmentada e, portanto, limitada. Nessa perspectiva se inscreve a aproximação *incrementalista* que evidencia que um processo de decisão é de início uma forma de negociação e de arranjo mútuo entre os atores, um passo no qual os tomadores de decisão da política, longe de tentar mudar as coisas, num tipo de lógica de ruptura, começa a modificar progressivamente e de maneira contínua o sistema em que se quer intervir.

Outra via de pesquisa mostra a convergência dos paradigmas *estatistas e pluralistas*, que se desenvolveu a partir da noção de *rede* de políticas públicas. As redes são os lugares de produção de sentidos das políticas públicas, representando a multiplicação e diversificação dos atores participantes, a setorização, a descentralização do Estado, o enfraquecimento das fronteiras entre público e privado, a importância crescente dos atores transnacionais e, mais geralmente, a complexificação cada vez maior do sistema de decisão pública, ligada à interdependência crescente ao sistema de informação. Muller, citando Jobert, aponta a importância da compreensão da dialética entre o jogo dos atores e a transformação das suas matrizes cognitivas. Ele mostra o processo de imposição/aceitação da mudança de funcionamento de várias instâncias, que denomina de *fóruns*. Os distingue entre fórum científico dos economistas, fórum da comunicação política e fórum das comunidades de políticas públicas. Cada um desses fóruns funciona de acordo com regras próprias, de acordo com uma temporalidade particular e coloca em cena atores diferentes. Cada ator vai trabalhar a nova matriz cognitiva e normativa numa perspectiva específica em função de imperativos diferentes. Nesse sentido, na medida em que as sociedades modernas se tornam mais complexas, os processos de elaboração de políticas públicas se transformam no sentido de uma maior sofisticação dos procedimentos de regulação. Termina o capítulo alertando o leitor/pesquisador, de que é fundamental combinar uma aproximação em termos de *politics* (o voto, as mobilizações) e de *polices* (a ação pública) para interpretar as transformações dos códigos de ação pública das sociedades contemporâneas.

O terceiro capítulo é dedicado à explicação pormenorizada da teoria que o autor propõe aos pesquisadores para a análise das políticas públicas. Na análise cognitiva de políticas públicas, forjada por Pierre Muller a partir da publicação de *“O Estado em ação”*, as políticas públicas são entendidas como processos, nos quais são elaboradas as representações de uma sociedade. Nelas, a representação do real e a consequente imagem cognitiva que os atores organizam sobre a percepção de um problema, constitui o *referencial* de uma política, coexistindo um *referencial global*, constituído por um conjunto de valores fundamentais que constitui as crenças de base de uma sociedade, e; um *referencial setorial*, que é uma representação do setor, da disciplina ou da profissão. Os valores e argumentos que os compõem são questões de conflito e são continuamente balizados no campo intelectual por seus mediadores. Nessa perspectiva, a apreensão do *continuum* de mudança como inerente ao processo de surgimento e formulação de uma ação pública é tarefa fundamental do pesquisador, tendo que, para isso, assimilar as restrições das estruturas sociais e as margens de liberdade dos atores concernentes.

A aproximação cognitiva se esforça em mostrar que uma teoria global de mudança é possível e necessária para dar um sentido às transformações incessantes da ação pública, na qual o objeto das políticas se constitui em agir sobre as tensões entre o global e o setorial, entre os diversos setores ou ainda no interior de cada setor das sociedades. Nesse sentido, na análise cognitiva das políticas públicas, deve estar presente a percepção do problema que faz o objeto das políticas públicas e seu proveniente desajustamento entre tais setores. Interessante assinalar que, relacionadas pelo autor, as teorias que apresentam maior proximidade com a análise

cognitiva de mudança são as aproximações *neo-institucionalistas*, onde a questão da relação estrutura/atores é explicitamente formulada na relação entre instituição, quadros cognitivos e atores. Para concluir esse capítulo, dois exemplos são detalhados, a mudança na política agrícola francesa nos anos de 1960 e a política aeronáutica civil, com a emergência da Airbus Industrie em 1970, oferecendo uma verificação empírica concluindo a aproximação cognitiva presente na obra.

O objetivo do quarto capítulo é de convidar o leitor a se perguntar/questionar sobre a adequação entre o método escolhido e o resultado que ele quer obter. Existe uma relação direta entre o objeto de uma pesquisa e o método empregado. Tudo vai depender da questão colocada, entretanto, o autor demarca três maneiras de construir o questionamento em relação às políticas públicas. A primeira maneira se atenta à sua gênese, se perguntando como nasce uma política pública; a segunda está focalizada no estudo da denominada 'caixa preta' do Estado – que constitui no desvelamento do posicionamento dos atores no sistema de ação concreto no qual é elaborada e implantada uma política pública. E a terceira maneira de questionamento consiste em analisar os efeitos das políticas numa sociedade, percebendo em que medida a política estudada modificou o tecido social que ela procurou intervir e/ou atendeu as expectativas de seus atores. Para isso, P. Muller define dez etapas de um percurso de pesquisa, desde a definição da problemática de pesquisa até a redação do relatório final da pesquisa, pautadas na aproximação cognitiva de análise de políticas públicas.

No quinto e último capítulo o autor descreve três questões que permitem apreender a ação pública na Europa e, mais especificamente, na França. O fim do século XX é marcado pela constituição de um espaço europeu das políticas públicas, no qual se instala um conjunto de normas de ação comuns, onde os mecanismos de elaboração escapam aos Estados-nação. Da mesma forma, a promoção de um mercado único e a criação do euro afastou dos Estados grande parte de sua capacidade de definir as políticas macroeconômicas autônomas (p.99). Nesse nível europeu serão formulados os diagnósticos, os quadros intelectuais e normativos e as condições de intervenção pública. Entretanto, paradoxalmente, ocorre um crescimento do nível comunitário como espaço de representação de interesses, configurada no contexto atual de forma pluralista e competitiva no processo de decisão em torno de uma causa. Essa especificidade do modo de elaboração das políticas europeias conduz ao emprego da noção de *governança* para designar uma configuração política que se afasta dos sistemas onde os processos de decisão são hierarquizados e se aproxima de um processo de elaboração da política onde a legitimidade é muito mais horizontal e flexível. Assim, pautando-se num referencial da eficácia global e no referencial da performance pública, promove-se uma mudança na representação dominante do papel do Estado na sociedade atual e uma reorientação dos objetivos das políticas públicas em torno da noção de eficiência, por meio da difusão internacional do *New Public Management*. Trata-se de uma corrente de pensamento que visa reformular as bases do management public destacando a introdução de receitas do privado na administração como estratégia de busca de uma maior flexibilidade, da responsabilização dos profissionais (*accountability*) da externalização de algumas funções para a privatização e da avaliação das políticas públicas.

Apesar da generalização teórica do modelo apresentado pelo autor, pautado nas especificidades francesas, trata-se um livro extremamente útil para todos os pesquisadores das diversas áreas de conhecimento que se propõem a compreender as políticas públicas, pois, além de grade cognitiva, apresenta uma verdadeira teoria da ação pública e mostra ao leitor/pesquisador que nossa tarefa consiste em analisar a capacidade das políticas públicas em agir sobre os fundamentos da ordem social.