

obra como a que aqui propomos não podem esgotar ou dar conta de toda a riqueza de um campo vasto como o das políticas públicas. Podem, porém, contribuir para que os diferentes leitores avancem e imprimam suas próprias marcas pessoais no estudo dos vários temas e aspectos.

No caso das políticas públicas, temos hoje, após um desenvolvimento de mais de meio século como disciplina autônoma, grande quantidade de perspectivas teóricas e metodológicas disponíveis, marcadas não apenas por diferentes escolas de pensamento e, como vimos, pelos contextos políticos e socioculturais (nacionais) em que foram produzidos, mas também por estilos intelectuais muito diversos. Assim, guardados os cuidados necessários, é sempre preciso partir da fundamentação rigorosa de determinados conceitos e princípios de análise.

### **Políticas públicas como senso comum e como campo de estudos**

Em razão da “onipresença” das políticas públicas no cotidiano da sociedade brasileira, formou-se – de maneira um pouco mais ou um pouco menos clara – certo consenso entre a população, as burocracias, os estudiosos e a mídia: políticas públicas seriam intervenções planejadas do poder público com a finalidade de resolver situações sociais problemáticas. Mas como nas ciências humanas temos sempre de pensar na história das definições, deve-se recordar que sob a égide do Estado moderno plenamente constituído isso em alguma medida sempre ocorreu. A partir de segunda metade do século 19, os governos nacionais sempre apresentaram um patamar mínimo de previsão e capacidade de intervenção na vida social. O que houve de novo na realidade das intervenções governamentais a partir da segunda metade do século 20 foram as mudanças ocorridas naquilo que poderíamos chamar de termos-chave desse conceito mínimo: intervenções planejadas, poder público e situações sociais problemáticas.

Em primeiro lugar, no que diz respeito às intervenções planejadas, ficou patente que os Estados contemporâneos desenvolveram grande capacidade de planificação, instalada dos órgãos administrativos de governo, seja do ponto de vista técnico de gestão, seja do ponto de vista político.

Em segundo lugar, no que diz respeito ao poder público, ocorreu inegável, ainda que heterogêneo, avanço na estruturação republicana da ordem política: coexistência e independência de poderes e vigência de direitos de cidadania, o que alterou em definitivo o caráter das ações governamentais e a distribuição de competências no interior do Estado.

Por fim, quanto à definição do que sejam situações problemáticas, ampliou-se – para além das estruturas e dos órgãos do Estado – a capacidade coletiva, dis-

seminada na sociedade, de problematizar e participar na formulação de agendas públicas, com a intensificação do exercício da cidadania e do desenvolvimento de uma cultura política compatível. A própria sociedade teve sua estrutura, sua estratificação e sua dinâmica fortemente modificadas, graças à revolução tecnológica, à reorganização do capitalismo e às expressivas alterações que se fizeram sentir no modo de vida e no imaginário dos cidadãos, dos grupos, dos indivíduos e das classes sociais. Novos e desafiadores problemas surgiram e se articularam com antigos dilemas e iniquidades, complicando-os e requalificando-os de várias maneiras.

A própria situação estrutural das sociedades contemporâneas passou assim a exigir que a expressão "políticas públicas" alcançasse uma nova conceituação ou, pelo menos, uma atualização de seus termos principais, de modo a que se fosse além daquela visão mais restrita e tecnicista que as vê, pura e simplesmente, como uma intervenção governamental em áreas consideradas socialmente problemáticas.

Isso implica, antes de tudo, adotar uma reflexão mais voltada para as determinações de natureza social, cultural, política e econômica que embasam o desencadeamento e a consecução da ação do poder público. Intervenções estatais devem ser vistas como fatos complexos, dinâmicos e multifocais, impossíveis de serem reduzidos ao momento imediatamente "administrativo". Mais do que isso, a política pública passa a ser tratada como uma *forma de exercício do poder em sociedades democráticas*, resultante de uma complexa interação entre Estado e sociedade. E é exatamente nessa interação que se definem as situações sociais consideradas problemáticas, bem como as formas, os conteúdos, os meios, os sentidos e as modalidades da intervenção estatal. Em sua determinação, pesam diferentes aspectos da economia, da estrutura social, do modo de vida, da cultura e das relações sociais. Trata-se de uma intervenção estatal, de uma modalidade de regulação política e de um expediente com o qual se travam lutas por direitos e por distribuição.

As políticas públicas são um tipo específico de ação política. Em termos ideais, são manifestações avançadas da racionalidade dialógica e democrática que tipifica o mundo moderno, contrastando, nesse particular, com outras formas e estruturas. Podem conviver com essas outras formas e até mesmo combinarem-se com elas, mas são algo particular, dotado de lógica própria.

Políticas públicas são definidas e praticadas em termos históricos. Cada sociedade tem um padrão de políticas públicas, seja no sentido da reprodução de certos modos de conceber e fazer, de financiar e gastar, seja no sentido das carências e dos problemas que buscam enfrentar. Fixaram-se nas sociedades contemporâneas, em maior ou menor grau, a partir da segunda metade do século 20, acompanhando a transição demográfica que se associou à industria-

lização, a urbanização, a revolução tecnológica no campo das comunicações, a expansão dos sistemas educacionais, a secularização crescente da vida coletiva, a transformação das relações entre gêneros, a modificação no modo de vida — expressando, em suma, tudo aquilo que pode ser vinculado a complexificação, diferenciação e fragmentação das sociedades. Precisamente por isso, passaram a ser progressivamente definidas como intervenções estatais, por uma pluralidade de atores, de natureza e origens diversas e portadores de interesses específicos (contraditórios ou não).

Esse contexto de interações, interesses, direitos e carecimentos promoveu a constituição de um patamar de exigências e imposições, tanto no âmbito mais imediatamente técnico (conhecimentos específicos, pessoas qualificadas, capacidade de gestão, instituições), quanto no âmbito jurídico (padrão de cidadania, legislação) e político (sistema de representação em sentido lato). As imponentes transformações das décadas finais do século 20 revolucionaram a economia, as formas de sociabilidade, a tecnologia, a cultura política e os sistemas de proteção social das sociedades democráticas ocidentais. Produziram-se assim novas formas de conduta política, novas regras, novos aparatos e novas expectativas, que modificaram os processos decisórios tradicionais e fixaram procedimentos mais compartilhados e democráticos de exercício do poder, seja no plano internacional, seja no interior dos Estados nacionais.

Do ponto de vista histórico, podemos dizer que tais fatores constituíram-se, de modo nem sempre uniforme, nas modernas sociedades capitalistas desde o século 19, mas foram consolidados principalmente depois da Segunda Guerra Mundial. Foi então que se fixou uma particular forma política, cuja compreensão é importante para o entendimento do que são as políticas públicas de hoje: uma configuração específica de relações de poder — uma configuração institucionalizada, recorrente e estruturada — mediante a qual se constitui uma probabilidade de ação coletiva. Nesse sentido, as políticas públicas não são uma forma única ou exclusiva, mas convivem com formas variadas que deitam raízes na história das diferentes sociedades, como seria o caso, para mencionar alguns exemplos bem conhecidos, do corporativismo, do mandonismo local, do coronelismo, do populismo e, mais recentemente, da responsabilidade social e do voluntariado, que coexistem e concorrem com as políticas públicas na acepção rigorosa do termo.

Na concepção que aqui adotamos, as políticas públicas vêm-se tornando cada vez mais presentes na vida das sociedades democráticas contemporâneas, em decorrência de alguns fatores históricos concretos de natureza variada. Desses fatores, três precisam ser considerados com atenção redobrada, pois tiveram maior im-

portância no processo que reconfigurou as sociedades capitalistas do pós-guerra, marcadas pelo aumento do volume e da importância estratégica das intervenções do Estado na vida econômica e social.

### **Um fator de natureza macroeconômica**

Após a Segunda Guerra Mundial, a constatação de que o livre jogo das forças de mercado não tinha levado à paz, à prosperidade e ao bem-estar generalizou-se por quase todo o mundo capitalista. A experiência dramática e destruidora de duas grandes guerras e a desarticulação das relações econômicas em âmbito planetário passaram a exigir uma nova ordem política e econômica que vigerasse com efetividade no interior dos Estados e nas relações internacionais. Essa foi uma das razões pelas quais houve grande mudança nas políticas econômicas adotadas pelos Estados capitalistas que, até então, estavam com maior ou menor força, fundadas em preceitos do liberalismo econômico. A adoção de políticas econômicas inspiradas no keynesianismo e centradas na ideia de pleno emprego faria com que esses Estados passassem a ampliar o volume de suas intervenções e seu caráter regulador, tanto nos aspectos econômicos, como por exemplo na produção de bens e serviços, quanto nos aspectos sociais da vida coletiva, como por exemplo na institucionalização de sistemas de proteção social. Tais políticas manteriam o fôlego por várias décadas, os “trinta anos dourados”. Somente por volta de 1980 é que seriam postas em questão, quando os cânones do credo neoliberal passam a ser difundidos e aceitos. A partir de então, a presença das ideias neoliberais nas políticas econômicas e sociais torna-se praticamente dominante, fato que tem estreita relação com o fim da bipolarização entre os blocos capitalista e socialista, com o agravamento das dificuldades fiscais dos Estados nacionais e com as modificações que alterarão a estrutura e a estratificação das sociedades ocidentais, com repercussões profundas no plano mais imediatamente político (sistema representativo, partidos políticos, dinâmica eleitoral).

### **Um fator de natureza política**

A forte tensão geopolítica que contagiou, no segundo pós-guerra, os mundos socialista e capitalista afetou as sociedades europeias de modo particularmente intenso. Em quase todas elas, o período revelou a presença marcante de partidos políticos de inspiração comunista, socialista ou trabalhista, o que representou do ponto de vista dominante perigosa clivagem política interna, agravada pela virtualidade de um modo de organização social alternativo, vivido no bloco socialista.