

## MULLER, Pierre. *As políticas públicas*

Trad. Carla Vicentini. Niterói, Eduff, 2018.

124 p. (Série Universidade, 11)

**Jorge Lucas Franco Ferreira** | [jorge\\_lucas@id.uff.br](mailto:jorge_lucas@id.uff.br)

Graduando em Arquivologia pela UFF

Pierre Muller é um cientista político francês nascido na Alemanha no ano de 1950. Atualmente é diretor honorário de pesquisa em Ciência Política do Centro Nacional de Pesquisa Científica (CNRS) da França. Graduou-se no Instituto de Estudos Políticos de Grenoble em 1971 e licenciou-se em Sociologia em 1972. Muller graduou-se também em estudos avançados em Ciência Política, em 1973. Sua contribuição para o desenvolvimento da análise de políticas públicas na França é notável, expressa em inúmeras publicações. Dentre elas destacam-se os livros *O tecnocrata e o camponês* (1984), *Airbus: ambição europeia, lógica de Estado, lógica de mercado* (1989) e *As políticas públicas* (2009), objeto da presente resenha.

O livro *As políticas públicas*, edição brasileira publicada pela Eduff, descreve as políticas públicas, desde a razão da sua criação, passando pelos sistemas decisórios até chegar à sua aplicação. Além disso, o autor destaca a evolução e como cada nação tratou as mudanças nessas políticas, em especial na França.

No primeiro capítulo, “Da teoria do Estado à análise das políticas públicas” (p. 11-32), o autor explicita o que são as políticas públicas desde sua origem até sua funcionalidade na sociedade contemporânea. As políticas públicas, que tiveram seu surgimento na França e na Inglaterra a partir de lutas contra os efeitos deletérios do mercado em relação à classe trabalhadora, se constituem em intervenções do governo para solucionar algum problema social através de uma série de ações sobre determinado setor da sociedade ou espaço geográfico. Muller diz que, se há uma política pública, é porque existem problemas para serem resolvidos, ou seja, as políticas públicas são o lugar onde as sociedades definem sua relação com o mundo e consigo mesmas por meio da resolução dos problemas.

Devido à evolução do conhecimento científico e ao aparato industrial, a intervenção dos Estados nas sociedades modernas gerou transformações sem precedentes, o

que ocasionou um paradoxo, pois estas transformações desencadearam novos problemas para a sociedade, como poluição, crises econômicas e acidentes de trânsito. Em virtude desses novos desafios tornou-se necessária a elaboração de novas políticas públicas para solucionar problemas gerados por outras políticas públicas.

Muller divide a análise das políticas públicas em três grandes setores: burocracia, teoria das organizações e estudos das administrações públicas. De acordo com Weber, citado por Muller, a burocracia é definida como a forma social baseada na organização racional dos meios em função dos fins, sendo assim possível prever que uma decisão tomada na cúpula será aplicada na base, sem que seja necessário renegociar toda vez o conjunto do sistema decisório. Diferente do conceito de burocracia, a teoria das organizações tem um universo intelectual muito próximo aos fundamentos das políticas públicas que, através de diversas pesquisas, elaboram conceitos fundamentais como os de ator, estratégia, poder e sistema organizado, o que põe em evidência a complexidade das regras que governam as administrações. Muller destaca que ainda é difícil definir uma verdadeira gênese de um problema político, pois ele corresponde a uma construção social cuja configuração dependerá de múltiplos fatores próprios à sociedade e ao sistema político relacionado. É necessário entender a agenda política para que se possa compreender os processos pelos quais as autoridades políticas se apropriam para construir um plano de ação.

No segundo capítulo, “As políticas públicas como configuração de atores” (p. 32-50), Muller explica o que são os atores dentro das políticas públicas, e como são tomadas as decisões para a execução das políticas. O autor afirma que, para que ocorra a transformação de um problema em objeto de intervenção política, é preciso que haja um trabalho específico realizado por atores políticos. E para a compreensão da emergência política é necessário identificar diferentes atores e compreender as relações que os unem, ou seja, esses atores são uma espécie de representantes de um grupo, movimento social ou organização, como o feminismo e movimento LGBTQIA+. Vale ressaltar que a atuação desses representantes, embora conforme a lógica do melhor custo-benefício, nem sempre resultam de ou têm interesses claramente identificados.

Um fato é que, devido às transformações da sociedade moderna, as ações públicas se tornaram mais complexas, o que ocasionou consequências que vão além do serviço governamental e se tornam ação política, ou seja, fazer políticas públicas se tornou a própria política, seja para aumentar a popularidade em determinados aspectos, seja para implementar ideologias. Devido a esse fator, a credibilidade dos atores dessas políticas se baseia cada vez mais na capacidade de eles “fabricarem” políticas públicas e apontarem as incompetências dos adversários. Esse cenário fica evidente a cada eleição.

No terceiro capítulo, “Explicar a mudança: a análise cognitiva das políticas públicas” (p. 51-84), Muller afirma que a abordagem cognitiva tenta mostrar como uma

teoria global da mudança é necessária para dar sentido às incansáveis mudanças e transformações da política pública. Ele apresenta as teorias sobre os ciclos de ação pública, que por definição é um processo que se estabiliza, se desenvolve e se desintegra em uma configuração global que define o papel e o lugar das políticas públicas no funcionamento das sociedades. Este ciclo é fundamentado em quatro dimensões:

- o regime de globalização que define o Estado-mundo;
- o regime econômico e social baseado num Estado capitalista em relação ao mercado;
- o regime da ação de cidadania que define a relação entre os indivíduos e o espaço cívico;
- o regime da ação pública que é estruturado por um referencial global que pode ser especificado no país afetado.

Muller ainda apresenta em seu livro os quatro ciclos mais importantes que foram desenvolvidos na ação pública: o ciclo liberal-industrial, o ciclo do Estado-província, o ciclo de Estado-empresa e o ciclo da governança-sustentável.

No quarto capítulo, “Elementos para uma estratégia de pesquisa” (p. 85-94), o autor explica como pode ser elaborada uma pesquisa sobre as políticas públicas, estabelecendo um método em dez etapas obrigatórias:

1. Delimitação do campo da pesquisa
2. Localização da literatura sobre o assunto
3. Formalização das escolhas metodológicas
4. Enunciação de um questionamento empírico
5. Escolha de uma porta de entrada
6. Elaboração de um questionamento de pesquisa
7. Análise sistemática da literatura especializada
8. Entrevista com os atores da decisão
9. Leitura da bibliografia científica
10. Redação do documento final

No último capítulo, “Compreender a política pública hoje” (p. 95-116), Muller define que, para compreender a ação pública atualmente, é necessário ter a concepção de que, à medida que os ciclos de ação pública se sucedem, estes operam em um mundo cada vez mais integrado do ponto de vista econômico, social e cultural. Muitas políticas que foram largamente empregadas no passado hoje em dia estão defasadas, pois a sociedade da informação, junto com o processo de globalização e de europeização, transformou o mundo e as formas das políticas públicas, o que

impossibilitou os Estados-nações a produzirem políticas públicas de maneira autônoma. Outro fator que contribuiu para esse novo paradigma foi que diversos países estabeleceram um novo referencial global, em função do qual as elites buscam o poder de fazer a mudança dos programas de ação pública, o que deslegitimou as políticas públicas, devido à imposição internacional. Esses processos de europeização e globalização das políticas públicas alterou também o conceito de setorização das políticas públicas. Novos padrões também foram exigidos com essa evolução.

Pierre Muller nos permite um novo olhar sobre as políticas públicas desenvolvidas não só na França, mas no mundo como um todo, pois ele nos apresenta o surgimento, a elaboração, o papel dos atores políticos e da administração pública nas políticas públicas.

Por fim, é evidente que, nos campos da Arquivologia e da Biblioteconomia, a ausência de políticas públicas voltadas para a área é um grave problema, especialmente no Brasil. No campo arquivístico destaca-se a ausência de políticas brasileiras de incentivo à gestão de documentos, principalmente em instituições públicas e privadas. Pois, apesar de existir leis sobre gestão, estas práticas não se realizam, e quando se efetivam, muitas vezes não são realizadas por profissionais capacitados, gerando muitas vezes um caos na administração de documentos das diversas instituições e empresas. Já no campo da Biblioteconomia, destaca-se a ausência de políticas no que se refere ao incentivo à leitura para a população em geral, o que, por sua vez, acaba afastando milhares de pessoas do hábito da leitura.