

O ESTUDO DA GESTÃO E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO ÂMBITO DA CIÊNCIA POLÍTICA

Entrevista com a Profa. Dra. Telma Menicucci

RESUMO: Os estudos sobre gestão e as políticas possuem distintas filiações teóricas e se conformam, para muitos, como uma área multidisciplinar. A ciência política, que tradicionalmente se ocupou do estudo das instituições, dos partidos políticos e dos sistemas eleitorais, tem hoje as políticas públicas como uma subárea em plena ascensão. Para refletir conosco sobre o crescimento desses estudos, convidamos a professora Telma Menicucci, da Universidade Federal de Minas Gerais, que tem se dedicado a entender a entender as políticas públicas nessa disciplina, principalmente as políticas sociais, tornando-se referência no Brasil. Na entrevista, a professora nos contou fatos marcantes de sua trajetória, e também discutiu aspectos do enfoque da ciência política sobre os estudos das políticas públicas, a trajetória do Departamento de Ciência Política, que comemora 50 anos em 2016, a profissionalização da gestão pública e sobre o livro que recentemente organizou em parceria com José Geraldo Leandro Gontijo: *"Gestão e Políticas Públicas no Cenário Contemporâneo: tendências nacionais e internacionais"* (FIOCRUZ, 2016).

Ismael Deyber Silva

Graduando em Gestão Pública pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG. Membro do Conselho Editorial da Revista Três Pontos.

Contato:

guilherme.rel1404@gmail.com.

Telma Menicucci possui graduação em Ciências Sociais, mestrado em Sociologia e doutorado em Ciências Humanas: Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). É professora adjunta do Departamento de Ciência Política da mesma universidade. É coordenadora do Publicus - Núcleo de Estudos e Pesquisas em Gestão e Políticas Públicas, coordenadora da Área Temática Estado e Políticas Públicas da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) e bolsista de produtividade do CNPq. Atua principalmente na área de políticas públicas, com enfoque nas políticas sociais.

Três Pontos: *Para iniciarmos, poderia nos contar um pouco sobre sua trajetória enquanto professora e pesquisadora das políticas públicas e da gestão governamental no campo da ciência política?*

Telma Menicucci: A dedicação a esses temas foi motivada, em grande parte, por minha vivência profissional, trabalhando no Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, na GEAP (uma instituição que

administra planos de saúde de servidores públicos federais) e, mais tarde, na Fundação João Pinheiro - FJP. No mestrado em sociologia, procurei estudar temas que estivessem relacionados à sociologia política, área que mais me atraía. Minha dissertação abordou a discussão sobre políticas públicas, possuindo como tema os planos de previdência privada. Ao iniciar o doutorado, especificamente em sociologia e política, pude dar mais ênfase à perspectiva própria da ciência política. À essa época, já trabalhava na Fundação João Pinheiro, realizando pesquisas sobre políticas públicas de diversas áreas, mas sobretudo sobre saúde.

Minha pesquisa no doutorado esteve muito associada a minha experiência nas outras instituições e ao momento que o Brasil viveu durante os anos 1980, com fortes discussões incentivadas pelo movimento da Reforma Sanitária, onde vários colegas eram militantes. Não fui uma sanitarista ativa, mas pude participar de muitos debates e atividades que ocorriam no momento da Assembleia Nacional Constituinte (ANC). Esse envolvimento despertou-me a vontade de entender teoricamen-

te o fenômeno que ocorreu. Em meus estudos, tive uma influência grande do Renato Boschi, professor e orientador com quem tive a oportunidade de conhecer literaturas que abordavam e discutiam o Estado de Bem-Estar Social e as políticas públicas, assuntos muito interessantes para o trabalho que eu desenvolvia. Dentro da ciência política, não eram meus temas de preferência aqueles considerados mais clássicos, que são as instituições políticas, comportamento eleitoral e partidos.

Ao final do meu doutorado, minha tese "*Público e Privado na Política de Assistência à Saúde no Brasil: atores, processos e trajetórias*" consistiu em uma interpretação não usual da política de saúde brasileira, alcançando menção honrosa na premiação da Associação Nacional Pesquisa em Ciências Sociais - ANPOCS, reconhecimento que possibilitou minha inserção no grupo de políticas públicas dessa associação e também no âmbito da Associação Brasileira de Ciência Política - ABCP. Publiquei a tese em formato de livro, através de um convite da Editora Fiocruz, e alcancei um amplo reconhecimento no campo da saúde, contribuindo com uma agenda e um debate teórico que até então não havia sido inaugurado.

Na FJP, especificamente na Escola de Governo, trabalhei com gestão e políticas públicas, avançando no campo da docência e da pesquisa. Um aprendizado muito grande obtive através do processo de orientação, onde meus orientandos, aos quais sou grata, me possibilitaram conhecimentos práticos sobre diversas políticas, nas dissertações e monografias que eram produzidas. Em 2009, realizei o concurso na área de Gestão e Políticas Públicas no Departamento de Ciência Política - DCP da UFMG, época que foi criado o curso de graduação em Gestão Pública. Fui aprovada e iniciei atividades de docência e pesquisa no DCP, onde também fui convidada para criar um grupo de estudos que tinha a missão de fortalecer a área de políticas públicas no Departamento. Com os outros colegas que também ingressaram no concurso, inauguramos o *Publicus* - Núcleo de Estudos e Pesquisas em Gestão e Políticas Públicas, que desde então agrega professores, alunos da graduação e da pós-graduação, desenvolvendo atividades de pesquisa e extensão no tema das políticas públicas.

TP: *As pesquisas e estudos das políticas públicas estiveram historicamente ancorados em diferentes disciplinas. Poderia nos falar como essa temática passou a ser considerada e ganhou força na ciência política?*

TM: Existem fortes concepções que enxergam

as políticas públicas como campo que tem vocação para ser multidisciplinar. Outras disciplinas também se dedicam ao estudo desse tema, como a economia, a sociologia, a administração, a demografia, assim como a antropologia que tem iniciado discussões na área. Acredito que cada um desses campos tenha muito a contribuir, com novas teorias e análises. A ciência política vem abrangendo sua seu foco analítico para além das instituições, incorporando elementos da sociedade para compreender de forma mais precisa os fenômenos relativos às ações do governo. Particularmente, sou adepta a uma linha que adota o arcabouço da sociologia política, que considera como essenciais os elementos da sociedade para o enfoque das políticas públicas.

As discussões sobre Estado haviam sido abandonadas na literatura da ciência política, mas retornaram com certa força acerca de uma década. O abandono desse tema se inicia por volta dos anos 1950, quando alguns pesquisadores se insurgem contra abordagens mais tradicionais - o velho institucionalismo - , adotando características do individualismo metodológico, que concentra seu foco no comportamento das pessoas, a qual atribuímos o nome de *behaviorismo*. Entendiam que as instituições seriam o resultado da agregação de preferências das pessoas e que por isso, estas deveriam ser compreendidas para que os outros fenômenos e instituições também pudessem ser estudadas. Mais tarde, nos anos 1970, ganha relevância uma perspectiva que considera que só o comportamento das pessoas não é suficiente para explicar os fenômenos, mas que as instituições são importantes. Dentro dessa abordagem, cujos grandes responsáveis pelo "retorno do Estado" foram Theda Skocpol e Peter Evans, o foco para entender as políticas públicas está no Estado, entendendo-o como ator importante e com capacidade de formular políticas conforme os interesse dos atores que o compõe, como os agentes políticos e a burocracia estatal, ou como um conjunto de instituições que dão forma ao conflito político. Essa foi uma das muitas abordagens abrigadas dentro do rótulo de "novo institucionalismo", muito adotado na ciência política, principalmente em sua vertente da escolha racional. O grande *boom*, que possibilitou remetermos às políticas públicas como subárea da ciência política veio a partir do novo-institucionalismo. A princípio, foi uma subárea enxergada como menos importante, em detrimento de outros temas dentro da disciplina, como as instituições, os partidos e as eleições. No entanto, vem crescendo o reconhecimento nos últimos anos. Se podemos

fazer uma analogia, a região de fronteira da ciência política são as políticas públicas, cujos estudos crescem em número e importância, embora ainda constituem-se como um campo que necessita de aportes teóricos mais substantivos e abordagens específicas para o estudo de políticas diversas.

Ainda podemos considerar que dentro da ciência política, grandes teorias tradicionais, como o elitismo e o pluralismo sempre contribuíram com o estudo das decisões políticas e, dessa forma das políticas públicas. Houve uma tentativa, em meados da década de 1960, de criar um campo de pesquisas de políticas públicas, as *policies sciences*, a ciência das políticas públicas, enfocando esse caráter multidisciplinar. Isso não deu certo, pois era um tipo de produção de conhecimento voltado para influir nas políticas públicas, dar conselhos para os governantes elaborarem políticas públicas melhores. Eram adeptos de uma perspectiva muito racionalista desse processo de elaboração de políticas públicas, e a realidade mostra que não é assim, que não existe uma racionalidade tão grande em termos de conhecimento sobre as ações que são praticadas. Políticas públicas tem a ver com a política, daí essa conexão tão arraigada com a ciência política. O processo político tem repercussões substantivas para as políticas públicas. É evidente que quanto mais complexas são as atividades do Estado, necessita-se de maior expertise para a tomada de decisões, contudo, ainda assim, o processo político prepondera.

TP: No contexto das comemorações dos 50 anos do Departamento de Ciência Política da UFMG, poderia nos falar como o estudo das políticas públicas esteve presente nessa trajetória?

TM: Durante a trajetória do Departamento de Ciência Política - DCP, que se inicia em 1966, podemos observar que as políticas públicas ocuparam espaço crescente entre os temas estudados por seus professores e alunos. Recentemente, a professora Vera Alice Cardoso chamou a atenção para a vocação assumida pelo departamento, desde a sua origem, em formar quadros para o governo, para a burocracia pública, com o objetivo de contribuir com a tomada de decisão nos diferentes espaços governamentais.

Através de um levantamento recente das teses e dissertações que foram defendidas no DCP desde 1970 até 2015, foi possível constatar que tivemos um total de 348 dissertações, das quais 13% abordaram as políticas públicas. No doutorado, que inicia mais tarde, em 2005, esse número é maior. Do conjunto de 114 teses que foram defendidas, 28%

são da área de políticas públicas, sendo esse um percentual significativo, à medida que são inúmeros os temas dentro da ciência política possíveis de serem estudados. Além disso, desde 2003 o DCP mantém uma especialização em Políticas Públicas, que recebe em sua maioria alunos inseridos no Estado a procura de uma qualificação para o exercício das atividades no serviço público, e onde as monografias alcançam os mais variados temas e enfocam as distintas políticas públicas. Em 2009, a criação do curso de gestão pública corrobora esse clima de reconhecimento da importância das políticas públicas e afirma a intenção, desde o início assumida, de contribuir com a formação de qualidade de cidadãos para atuarem no âmbito governamental.

TP: *É possível notar que nos últimos anos houve um aumento no esforço por profissionalizar a gestão pública no Brasil, e cursos de graduação como o que coordena constituem a materialização disso. Poderia nos falar um pouco sobre esse fenômeno.*

TM: Esse realmente é um fenômeno interessante. Quando eu era docente na Escola de Governo da FJP só existiam, para além do curso de Administração Pública em que eu lecionava, outros dois no Brasil, um na Fundação Getúlio Vargas (FGV) e outro na UNESP de Araraquara. Houve um aumento substantivo desde então, e isso sinaliza que formar gestores públicos é importante. Hoje tem-se uma consciência de que a formulação e implementação de políticas públicas demanda o que denominamos de capacidade estatal. E um dos elementos importantes dessa capacidade estatal é exatamente a existência de burocracia competente, que tenha acesso por mérito, remuneração, com capacidade técnica-política e *ethos* público.

Isso é extremamente importante, à medida que pesquisas demonstram que países que possuíam capacidade estatal, em termos de uma burocracia qualificada, foram aqueles que mais se desenvolveram no século XX. Outra vertente importante dessa formação é o desenvolvimento de capacidades políticas, pois não é só o conhecimento técnico que é fundamental, pois em uma democracia uma burocracia deve estar habilitada a propiciar e desenvolver um diálogo com os diversos atores. Também têm crescido as atribuições do Estado, fator que demanda pessoal capacitado. Mesmo que o Estado seja mínimo como o querem muitos segmentos do governo, demandam-se servidores para atividades inerentes à regulação que ele precisa realizar para não voltarmos à barbárie.

Também precisamos lembrar que com o processo de descentralização, os municípios receberam muitas atribuições, mesmo permanecendo carentes de *expertise*. Esse é um espaço onde os egressos dos cursos do que denominamos *Campo de Públicas* tem muito potencial para atuar. É necessário aumentar as capacidades burocráticas para desempenhar as funções que a Constituição delegou. E isso também acontece no nível federal, que também deverá se adequar a essa profissionalização que vem ocorrendo, adequando as carreiras que já existem. O Brasil ainda emprega pouco no setor público, quando consideramos, em termos relativos, os índices de outros países.

TP: Recentemente foi realizado o lançamento de um livro que organizou, intitulado "Gestão e Políticas Públicas no Cenário Contemporâneo: tendências nacionais e internacionais" (FIOCRUZ, 2016). Poderia nos falar um pouco sobre essa produção e quais os principais debates que proporcionou?

TM: A origem do livro está muito relacionada

ao que abordamos nessa conversa, inserindo-se no movimento de reforço da discussão do campo das políticas públicas no Brasil. É o resultado do 2º Seminário Internacional de Gestão e Políticas Públicas, realizado no ano de 2013 na UFMG. Esse seminário possui um caráter híbrido, onde o princípio é proporcionar um ambiente de encontro entre gestores públicos e acadêmicos. O livro conta com capítulos escritos por expositores da Suécia, Alemanha, Chile, Argentina e Brasil. A organização foi minha e de um egresso do doutorado em ciência política, José Geraldo Leandro. É uma produção muito importante e que proporciona debates acerca dos assuntos que estão mais proeminentes no campo da gestão de políticas públicas no Brasil e no mundo.

TP: Agradeço, em nome de toda equipe editorial da Revista Três Pontos, pela gentileza de ter nos concedido essa entrevista e contribuído com o nosso projeto.



Marcos Paulo