

MIRANDO AO REVÉS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS: notas sobre um percurso de pesquisa

Rosana de Freitas Boullosa¹

RESUMO

Este trabalho apresenta e discute a teoria da mirada ao revés para o estudo das políticas públicas. A teoria proposta modeliza a política pública (*policy*) como um fluxo historicizado de atores que se ativam para o governo de problemas e/ou bens considerados de pública relevância a partir de uma (re) compreensão individualizada, mas modelada socialmente, daquele mesmo problema ou bem que gerou aquele fluxo. Ao assumir o problema ou o bem público como as unidades analíticas centrais do processo de *policy*, a mirada ao revés insiste na compreensão da qualidade de público atribuído à política como reforçativo tradutor do *policy* não mais ao ator que a ativou, mas, sim, ao problema ou ao bem que a gerou. Considerar a política pública como um construto analítico significa assumir a subjetividade, artificialidade e parcialidade do olhar do observador-analista e atribuir a sua ação a responsabilidade por reconstruir o processo ou fluxo individualizado por ele imputando-lhe significado e significância, dentro de uma perspectiva pragmaticamente deweyana, para a qual a ação prática do pensamento é a reflexão, e democraticamente comprometida. A mirada ao revés vem sendo desenvolvida por um grupo de pesquisa de uma universidade federal brasileira e sua proposta carrega consigo implicações nos planos ontológico (da natureza das políticas públicas), analítico (sobre quais as relações e quadro de valores que guiam a leitura do problema de pesquisa), metodológico (quais as principais características do caminho proposto) e empírico (o que considerar como materiais de pesquisa) para quem vem estudando políticas públicas a partir de seus pressupostos.

Palavras chave: políticas públicas, aprendizagem social, mirada ao revés

ABSTRACT

This paper presents and discusses a new approach to the study of public policy, titled Mirada ao Revés. This approach modelizes policy (policy) as a historicized flow of actors who are activated for the government to problems and / or goods considered of public importance from a (re) individualized understanding but socially patterned, that same problem as well or that generated that flow. By assuming the problem or the public as well as the central analytic units of the policy process, Mirada ao Revés insists on understanding the quality of policy assigned to the translator as reforçativo policy no longer the actor who activated it, but rather to the problem or the well that produced it. Consider policy as an analytical construct mean take the subjectivity and partiality artificiality of the viewer's gaze analyst and assign responsibility for his action reconstruct the process flow for him or individual charging him meaning and significance within a pragmatic perspective Dewey's, for which practical action is the reflection of thought, and democratically committed. A Mirada ao Revés is being developed by a Brazilian research group of a federal university and its proposal carries implications for ontological plans (the nature of policies), analytical (about which relationships and framework of values that guide the reading problem research), methodological (what are the main features of the proposed way) and empirical (which consider as research materials) for those studying policy comes from its assumptions.

Keywords: policy, social learning; mirada ao revés

¹ Professora de políticas públicas da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia. Bolsista de produtividade em desenvolvimento tecnológico do CNPq. Coordenadora do Observatório da Formação em Gestão Social e editora da Revista NAU Social. Email: rosana.boullosa@ufba.br

1. Introdução

As políticas públicas começaram a ser vistas como objeto de estudo dissociado da ciência política em meados dos anos cinquenta, nos Estados Unidos, a partir dos trabalhos pioneiros de Harold Lasswell (1902-1978), como consequência mais direta da publicação da segunda edição de uma de suas mais célebres obras, *Politics: Who gets what, when, how* (LASSWELL, 1936, 1a ed.; 1950, 2a ed.). Para Lasswell (1936; 1950), as políticas públicas (*policies*) eram a concretização *do governo em ação*, um ato de governing. Era o governo conjugado com o tempo verbal no gerúndio. Esta orientação à ação não ficou restrita à definição do objeto deste novo campo de estudo (*policy studies*), pois foi também assumida como finalidade primeira de tais estudos. Conforme Lascoumes e Le Galés (2007), um dos apelos mais contundentes deste novo campo de estudo, em sua origem, teria sido justamente o seu forte viés normativo-prescritivo, abrindo amplo espaço para que tais estudos, e seus autores, se propusessem a ajudar governos a encontrar racionalmente novos e melhores padrões de regulação social, na esteira razoavelmente recente dos muitos estudos avaliativos que já então se difundiam nos altos aparatos burocráticos estadunidenses.

O viés normativo-prescritivo assumido por este novo campo de estudo se apoiava, ao menos parcialmente, no pragmatismo de John Dewey (1859-1952), reforçada por uma aproximação mais utilitarista com a sua teoria da indagação científica (LASSWELL, 1971). Naquele momento, o que mais interessava dos trabalhos de Dewey, portanto, era a defesa este fazia de uma naturalização da orientação do pensamento humano para a busca de soluções para situações que fossem percebidas como problemáticas. Com isto, o autor conclamava os cientistas a investigar problemas concretos da vida social (DEWEY, 1939). A teoria da indagação científica deweyana levou Lasswell e seus seguidores a definir o estudo das políticas públicas como de natureza eminentemente multidisciplinar, em consonância com a própria natureza não disciplinar dos problemas públicos e de suas soluções. Além disto, tal natureza multidisciplinar do estudo das políticas públicas, que envolvia economia, ciência política, administração, geografia matemática, dentre outras disciplinas, ajudaria a esquivar-se de uma possível disputa por fronteiras disciplinares com a ciência política, sempre bem marcada pela útil e propagada diferença entre política (*politic*) e política pública (*policy*) (REGONINI, 2001), muito clara na língua inglesa e um pouco menos clara nas línguas latinas.

Quando chegaram ao mundo acadêmico estadunidense, os estudos sobre políticas públicas encontraram um terreno ainda mais fértil e passaram a ajudar a sustentar o mito modernista da engenharia social, que defendia a racionalização como o caminho único para a organização da sociedade a partir do princípio da eficiência (LASCOURMES, LE GALES, 2007). Não obstante as muitas críticas e os novos caminhos propostos, esta primeira leva de estudos com viés normativo-prescritivo foi conquistando novos adeptos e assumindo a etiqueta da análise de políticas públicas (*policy analysis*), para, logo em seguida e mais confortável ainda, assumir a etiqueta da análise racional das políticas públicas (*rational policy analysis*), a ARPP (CAPANO, 2001; REGONINI, 2001, HOWLLETT, RAMESH, 2003). O modo ARPP de estudar as políticas públicas se aproximou rapidamente das escolas de gestão (*business schools e public affairs*) e de administração pública (*public administration*) no contexto estadunidense, dado o seu viés cientificista que defendia a neutralidade ou a despolitização de tais estudos. Diferente do que acontecia, por exemplo, na França ou na Itália, nas quais escolas menos normativas e mais descritivas, como a indagação de políticas públicas (*policy inquiry*), progressivamente constavam mais e mais adeptos (REGONINI, 2001).

No Brasil, o contexto de entrada dos estudos de políticas públicas viria a marcar fortemente seu atual estado da arte, formado quase que exclusivamente pela ARPP e suas poucas variações. Estes estudos chegaram ao Brasil trazidos pelos Estados Unidos por meio de programas de cooperação institucional realizados com algumas escolas de administração. De acordo com Farah (2011), o primeiro deles teria se dado sob a forma de um projeto de estudos sobre políticas governamentais na Fundação Getúlio Vargas/EBAP, em 1968, com ênfase em “estudos setoriais, numa abordagem inicialmente descritiva, que permitisse identificar objetivos das políticas, atores envolvidos, processo decisório, beneficiários e caracterizar o processo de disputa na agenda governamental” (FARAH, 2011, p. 826). Vale a pena lembrar que este e outros coevos programas de cooperação aconteceram, provavelmente não por acaso, no mesmo âmbito político do grande programa de cooperação bilateral Aliança para o Progresso, realizado entre 1961 e 1970, que objetivava promover o desenvolvimento econômico com toda a América Latina, por meio de colaboração técnica e econômica, para, ao mesmo tempo, afastá-la do fantasma do comunismo.

A grande difusão da ARPP na academia brasileira acabou deixando pouco ou quase nenhum espaço para outras escolas de estudo das políticas públicas, ou melhor, para construções teóricas e práticas que, por um lado, se vieram, é bem verdade, um pouco após o início marcadamente utilitarista de tais estudos, por outro, cresceram e se consolidaram na agenda

de muitos paísesⁱ. Desde as primeiras experiências acadêmicas de estudos das políticas públicas por aqui, o panorama pouco mudou, sobretudo no que concerne à assunção da centralidade do governo como promotor exclusivo de políticas públicas. A reforma do estado brasileiro abraçou a ARPP em seus preceitos de compreensão, planejamento e avaliação de políticas públicas, assumindo o gestor como um ator racional, responsável por contribuir para dotar o processo decisório desta mesma racionalidade, como se um processo de políticas públicas fosse carregado de tecnicismo e politicamente neutral. Em boa sintonia, ementas de disciplinas de políticas públicas de todo o país começaram a se organizar em praticamente dois grandes grupos: um que vem priorizando a compreensão da história das políticas públicas no Brasil; outro, que vem assumindo uma abordagem mais teórica, porém limitada à ARPPⁱⁱ.

A predominância da análise racional nos estudos brasileiros de políticas públicas parece um pouco anacrônica se observada em relação com a crescente complexidade das dimensões de governo e governança da sociedade brasileira, a qual comporta tanto instrumentos inovadores de políticas públicas (tais como conselhos gestores, bolsa família etc.), quanto novas formas de aprendizagem sociopolítica e de ação coletiva. A grande maioria dos estudos continua, porém, insistindo na primazia do estado e no papel do gestor público e do analisa de políticas públicas como aquele ator muito especial capaz de imputar racionalidade (neutra) ao processo de tomada de decisão pública. Mesmo estudos sobre temas mais recentes, como coprodução de bens e serviços públicos acabam de algum modo por reforçar a centralidade do estado (SCHOMMER et alii, 2011). Este paper aponta para a necessidade de perceber e estudar novos diferentes modos de compreender os processos de políticas públicas em geral, até mesmo para explorar novos olhares sobre os nossos próprios processos em contexto brasileiro. Além dos argumentos expostos, vale ainda a pena reforçar a contestação que muitos autores de grande público vem fazendo à neutralidade cientificista que supostamente subsidia a análise racional, como Santos (2000) e Fischer (1998); assim como a contestada separação entre fatos e valores, um dos mais recorrentes caminhos para formas tecnocráticas de análise de políticas públicas, que enfatiza a eficiência e eficácia de meios para atingir objetivos e metas estabelecidas politicamente (FISCHER, 1998), como se os meios (instrumentos de políticas públicas) fossem neutros.

2. Políticas Públicas para além da ARPP

A crítica à ARPP é quase contemporânea a formação do próprio campo de estudos das políticas públicas, pois nasce com os trabalhos pioneiros de autores como Herbert Simon (1916-2001), Charles Lindblom (1917-) e Thomas Dye (1935-). O primeiro deles, ainda nos anos cinquenta, relativizou a racionalidade extrema de Lasswell ao introduzir o conceito de racionalidade limitada (*boundedrationality*) com o qual reenquadrava a compreensão da ação dos tomadores de decisão públicos (*policymakers*). Simon, porém, não propôs a não racionalidade como fim máximo a ser perseguido no comportamento dos tomadores de decisão, mas, ao contrário, reforçou a ênfase sobre a necessidade do conhecimento racional para a (correta) tomada de decisão, assumindo a parcialidade de uma racionalidade extrema que vinha sendo apresentada como demiúrgica. Para ele, o tomador de decisão era, no mínimo, refém de assimetria ou de incompletude informacional, além de suas próprias preferências e interesses, defendendo com isto a criação de estruturas de modelagem comportamental para a tomada racional de decisão (SIMON, 1957).

As pesquisas de Lindblom, por sua vez, resultaram em uma crítica ainda mais profunda da racionalidade nos processos de políticas públicas. Para Lindblom (1959), a racionalidade do tomador de decisão é mínima ou inexistente, dada a quantidade de variáveis que está sujeita a tomada de decisão, mas também devido a intrínseca incapacidade do gestor em agir coerentemente. Sua ação não seria racionalmente organizada, mas, sim incremental (LINDBLUM, 1959, 1979), produzindo uma sequência desconexa e míope, como se a trajetória da própria decisão fosse um vagar a esmo, numa tradução aproximada para a expressão *muddling through*, utilizada pelo autor em seus dois mais célebres artigos publicados pela *Public Administration Review* (LINDBLUM, 1959, 1979). Com ressalta Souza (2006), Lindblom descrevia o processo decisório como algo que não necessariamente tivesse um princípio ou um fim claramente definidos.

Os trabalhos de Simon e Lindblom foram primordiais para a construção e legitimação científica de estudos menos normativos e mais descritivos, menos orientados à prescrição. Com mais estudos, o pluralismo metodológico passou a ser o traço comum da *policy studies* (no plural, como havia previsto Lasswell em 1950), capaz de acolher uma grande diversidade de métodos, problemas e técnicas de pesquisa, e, conseqüentemente, de estudiosos provenientes de diferentes formações. É importante ressaltar, porém, que tal pluralismo não foi colhido pelos próprios estudiosos como uma evidência de escaras formalização deste campo de estudos, mas, sim, como um sinal de uma madura consciência metodológica (REGONINI, 2011, p. 56) e pluralismo epistemológico (BRAYBROOKE, 1987).

O terceiro autor que foi decisivo na compreensão das políticas públicas para além da centralidade do governo foi Thomas R. Dye, cuja máxima “política pública é tudo aquilo que os governos decidem fazer ou não fazer” (DYE, 1972, p. 1) chamou a atenção para a existência de problemas públicos que existiriam mesmo sem o reconhecimento e intervenção do governo. Assim, não obstante Dye continuasse a defender certa primazia do governo como promotor de políticas públicas, o espectro de atores envolvidos em tais processos começava a se pluralizar. A partir de Dye, outros autores começaram a defender que governos também pudessem assumir papéis secundários em processos decisórios de e para coletividades, como foi o caso de Nadel (1975), que estudava a ação de atores públicos e privados no governo de problemas públicos e defendia que o grande desafio de então era estudar as políticas públicas a partir de qualquer um destas duas fontes (NADEL, 1975, p. 33), ou ainda o caso de Dahl e Lindblom (1959), que defendiam uma visão de continuidade entre estes mesmos dois grupos de atores. Quem sintetizar bem esta questão foi Carlsson (1996), para quem a relevância da presença e da função do governo em um processo de políticas públicas deve ser demonstrada e não assumida a priori (CARLSSON, 1966, P. 542 apud REGONINI, 2001).

Do grande conjunto de estudos que contestavam ou não reconheciam a exclusividade da ARPP e a primazia dos seus preceitos na definição do variado campo de estudos das políticas públicas, emergiu a busca pelos primeiros exercícios de classificação de tais estudos. Muitos autores preferiram uma classificação binária a partir da finalidade da pesquisa, abraçando a distinção entre os vieses normativo e descritivo, como foram os casos do próprio Lasswell (1951), seguido de Dror (1971), que já distinguia o estudo do processo de políticas públicas do estudo para o processo de políticas públicas; enquanto que outros autores preferiam compreendê-las segundo os métodos de pesquisa, indutivo ou dedutivo, como Lalman, Oppenheimer e Swistak (1993). Foram e continuam sendo muitas as possibilidades de classificação deste vasto campo de estudos. Dye (2010), por exemplo, propôs uma classificação segundo modelos de análise propostos em sua maioria pela ciência política (modelos institucional de processo, racional, incremental, de grupo, de elite, de escolha pública ou da teoria dos jogos), o que de certa forma coloca em jogo a requerida autonomia dos estudos em questão.

A esta pesquisa interessa particularmente a classificação proposta por Regonini (2001), construídas de acordo com o cruzamento do eixo descritivo-prescritivo (finalidade) com o eixo dedutivo indutivo (método) dos estudos mapeados. Como resultado, propôs quatro grandes escolas de estudo de políticas públicas: análise racional (racional *policy analysis*;

prescritivo-dedutivo); políticas públicas (*public policy*, descritivo-indutivo); escolha pública (*public choice*; descritivo-dedutivo) e indagação pública (*policy inquiry*; prescritivo-indutivo) (REGONINI, 2001, P. 87). Mesmo com o reconhecimento da própria autora sobre a existência de abordagens que não se enquadram facilmente nas dicotomias propostas, muito menos no cruzamento proposto, o seu desenho mostra com plausível precisão a riqueza de estudos que conformam o campo das políticas públicas. Dentre estas escolas, a *policy inquiry* é a que mais se distancia da visão estadocêntrica da ARPP, merecendo a atenção pelos seus propósitos de pesquisa.

A escola *policy inquiry* reúne, segundo Regonini (2001), o grande grupo de estudos que reconhece que os problemas de *policy* e as expectativas acerca suas soluções modelam e são modeladas por profundas interações sociais. Este mesmo grupo, segundo a autora, possuiria uma dupla preocupação: de um lado, descrever os processos de políticas públicas o mais realístico e desencantadamente possível; do outro, transformar o conhecimento produzido pela descrição em um instrumento de intervenção. A *policy inquiry* recebe estes nome em referência a Dewey, numa leitura, porém, muito diferente da ARPP. O ponto mais importante da teoria deweyana para estes estudos consiste na afirmação sobre a ontologia da dúvida. Para Dewey, a dúvida não era algo intrínseco ao homem, mas, sim à situação. O homem, portanto, duvidaria porque se encontraria em uma situação carregada de dúvidas, e, duvidando, se sentiria estimulado a produzir conhecimento sobre a situação (para torná-la mais compreensível a ele mesmo). Ao considerar a situação como de natureza relacional, Dewey afirma que o homem nunca se interroga sozinho sobre um problema, pois ele o faria sempre no contexto de uma situação, a qual, por sua vez, seria relacional, o que o levaria, portanto, a uma interrogação que se daria em meio a uma comunidade de indagadores ou interrogadores. Com isto, a interrogação ou indagação (*inquiry*) seria o principal motor da aprendizagem social. Nesta perspectiva, para esta escola, em linhas gerais, as políticas públicas seriam fluxos de indagações/interrogações/dúvidas que se dariam em um processo contínuo de interação entre atores que produziriam conhecimento sobre um problema de pública relevância e seus possíveis tratamentos/governos. Esta nova leitura reenquadra por completo a antiga primazia do governo nos processos de *policy*.

A partir da ou mesmo no âmbito da escola da *policy inquiry*, novas conceituação e teorias começaram a aparecer calcadas em uma compreensão mais plural e democratizante das políticas públicas, assumindo-as como processos que poderiam ser compreendidos e estudos para muito além do governo. Dentre estas novas buscas estão, por exemplo, as abordagens ou

teorias pós-positivista, pragmática ou argumentativa, todas elas redimensionando o papel dos governos, considerando a participação do mercado e incluindo novas formas de participação social, assim como problematizando os processos de autorização e os modos de produção e validação do conhecimento construído nos fluxos de políticas públicasⁱⁱⁱ. Este *paper* foi construído para apresentar um destes novos caminhos para o estudo das políticas públicas, cuja origem se explica, de um lado, na busca por compreender as razões pela excessiva concentração da academia brasileira sobre a análise racional das políticas públicas, por outro, na busca da compreensão do rico universo de estudos que existe para além desta mesma análise racional, cujos propósitos e premissas não satisfazia as demandas de análise deste mesmo grupo por complexos instrumentos de políticas públicas.

3. Por uma nova mirada sobre as políticas públicas

A abordagem da Mirada ao revés vem sendo desenvolvida de âmbito de um grupo de estudos em políticas públicas e gestão social de uma universidade federal, que objetiva discutir as mudanças em curso na natureza, nas formas e significados e nos instrumentos de políticas públicas. Os estudos que deram início ao desenvolvimento da mirada ao revés aconteceram no âmbito da escola da *policy inquiry* e da contribuição do teórico italiano Pierluigi Crosta, que defende a natureza de construto analítico das políticas públicas (CROSTA, 1999). Ao compreender o processo de políticas públicas como um processo não orquestrado e levado a cabo por uma comunidade de indagadores (DEWEY, 1939), o ponto de partida passou a ser uma releitura da máxima de Dunn (1981), para quem uma política pública era uma resposta a um problema percebido como público (Dunn, porém, se concentrava sobre os atores governamentais, diferente da mirada ao revés). Com esta dupla assunção, emergiram duas novas centralidades neste caminho de pesquisa: a primeira dizia respeito a compreensão do problema público como unidade analítica fundamental deste novo olhar que vinha sendo construído; e a segunda, dela derivada, versava sobre as novas possibilidades de configuração de atores que poderiam passar a ser vistos relevantes na definição e governo de tais problemas considerados como públicos.

Assim, uma primeira definição de trabalho passou a considerar política pública como um construto analítico, funcional ao olhar do observador, que identificaria um fluxo de ações resultantes de uma multiatorialidade ativada pelo interesse em (ajudar a) governar um problema de pública relevância (fig.1).

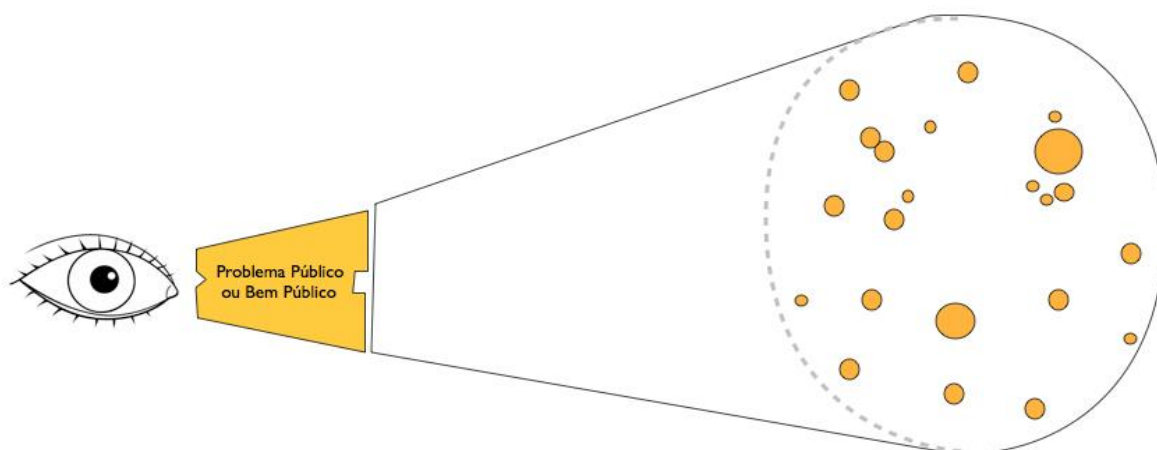


Figura 1: Modelização do conjunto de atores resultante da compreensão do processo de políticas públicas pela Mirada ao Revés

Fonte: Elaboração própria

Esta primeira definição, contudo, carregaria consigo algumas importantes lacunas de pesquisa que precisavam ser resolvidas (a) definição do que é problema; (b) a compreensão de quem compõe esta multiatorialidade; (c) problematização do que é interesse público; além da compreensão (d) sobre a natureza das ações de governo do problema que compõe o fluxo aqui chamado de política pública. Cada um destas interrogações levou a algumas direções que estão sintetizadas abaixo, promovendo uma conceituação um pouco mais complexa do que o primeiro desenho.

(a) A partir da compreensão do que é um problema social, buscou-se uma definição de trabalho para o conceito de problema público. Boas (1959, p.56) define o problema como algo que está fora da norma; jogando literalmente a definição dos limites do que é problema para a definição dos limites do que é considerado como normal. Dewey (1939) o compreende como o ponto de partida para a indagação (*inquiry*), ressaltando que a ação é sempre derivada de uma problematização. Dicionários de ciências sociais salientam também seu caráter de construção social, mas, ao mesmo tempo, reforçam sua referência a valores (GOULD e KOLK, 1964; MERTON, 1959 apud TAVARES, 1967), abrindo caminho para que Tavares insistisse na coexistência de uma dimensão objetiva com outra subjetiva na percepção do problema como um problema social. A autora lembra ainda a necessidade de certa complexidade, pois “não se lhe reconhece, em regra, esta natureza se ela pode ser prontamente superada por meios ao alcance imediato de quem a defronta; mas também essa natureza não lhe é reconhecida se exclui a possibilidade de lhe ser dada solução” (TAVARES, 1967). Com estes estudos, assumiu-se que um problema social, para a mirada ao revés, é uma

construção coletiva, plural, êxito de muitas interpretações e particularizações sobre e para o mesmo; enquanto que o problema público é uma destas tantas interpretações possíveis que justificam diferentes mobilizações de atores, inclusive a do analista ou avaliador de políticas públicas. Como lembra Luigi Bobbio (2008), classificar uma condição em uma categoria ao invés de outra, resulta em definir o problema de uma forma ao invés de outra.

(b) Por muito tempo as imagens que acompanhavam as explicações sobre o sistema de atores de uma política pública eram de tipo monocêntrico, com um ator ou um rol de atores predeterminados como dominantes (CAPANO, 2002), mas outras imagens de tipo policêntrico começaram também a conquistar pesquisadores e analistas de políticas públicas interessados em afirmar a presença de numerosos atores (REGONINI, 1989). Algumas destas imagens policêntricas desenhavam um contexto ou um fluxo de políticas públicas caracterizado por uma quase impossibilidade de predeterminação dos papéis que a ser desempenhados pelos atores de políticas públicas, assim como das possíveis e impossíveis interações entre estes. A imagem do sistema de atores de políticas públicas (*policy subsystem*) assumida pela Mirada ao Revés abraça esta pluralidade e a particulariza imputando uma forte relação de codeterminação entre as ações do conjunto de atores mobilizados em e por fluxos de políticas públicas, em um contexto difícil de ser previsto pelo observador, analista de *policy*. Nesta perspectiva, os atores de políticas públicas passam a ser todos aqueles atores que, como dizia Giddens, se atorizam no processo (1995), sejam eles individuais (mais raramente) ou coletivos, não necessariamente ligados ao governo (políticos, funcionários com diferentes poderes de legitimidade), formais ou informais, declarados ou não declarados, tais como ativistas de *policy*, *advocacy coalision*, burocracia, burocracia de rua (*street level bureaucracy*), comunidade epistêmica, *experts*, grupos de pressão, empreendedores de *policy*, *stakeholders*, *think tanks*, *policy makers*, *policy takers*, políticos etc). A imagem resultante do *policy subsystem* é ainda o reflexo da imagem do sistema decisório.

(c) O alicerce do conceito de interesse público está no direito público, que o compreende como o interesse de uma comunidade, a qual, por sua vez, constitui o ordenamento jurídico que reconhece o tal interesse, cuja tutela deveria ser tradicionalmente atribuída à administração pública. No entanto, advoga-se aqui um conceito mais amplo e não jurídico de interesse público como o conjunto de interesses e preferências que possuem os atores ativados em um contexto ou fluxo de políticas públicas. Assume-se, portanto, que o agir público de tais atores funda-se no interesse público que estes carregam consigo, ou seja, no interesse democraticamente legítimo que conformam o conjunto de interesses de uma dada sociedade.

Esta compreensão implica em reconhecer que os atores se movem por interesses diferentes em um mesmo fluxo, também com diferentes graus de convergência entre estes; mas implica também em reconhecer a não exclusividade da ativação do agir público somente pelo governo de problemas de pública relevância. Para a Mirada ao revés, há outro agir que também vem mobilizando atores pelo e no interesse público: ação no interesse público pela preservação ou não degradação do bem público. Por bem público compreende-se o conjunto de bens que uma dada sociedade considera como imprescindível para uma razoável vivibilidade?? e cujo consumo caracteriza-se pela não rivalidade e não exclusividade do uso. Além disto, o agir torna-se público quando imbuído da percepção de que o mesmo se dá em uma arena que também é pública. Este tipo de agir é particularmente notado junto aos novos movimentos sociais urbanos, ou seja, redes mobilizadas por um desejo ou uma ação coproduzida de (pontual) transformação social ou socioterritorial. É importante compreender que o problema público e o bem público possuem uma forte relação de codeterminação, existindo sempre juntos. Todavia, alguns atores justificam sua ação pública no e pelo interesse público a partir do governo de problemas públicos (formação, implementação de alternativas de solução e avaliação), enquanto que outros, a partir de do governo da preservação de bens públicos.

(d) A natureza das ações de governo é aqui compreendida a partir do grande conjunto que se forma quando se compreende o processo de políticas públicas como um processo multiatorial. Neste processo, que também pode ser compreendido como um fluxo, os atores agem a partir das compreensões que possuem sobre o problema público ou o bem público pelo qual ele se ativou em um contexto de governo (não do governo). Esta ação pode assumir diferentes graus de complexidade na definição de seus objetivos, dos recursos que mobiliza, do tempo e do território e do subsistema de atores de políticas públicas que ativa ou assume, da relação entre governo e governados que propõe e na apresentação que faz de si mesma à sociedade. Quando tais ações alcançam um grau mínimo de complexidade, a mirada ao revés assume que se trata de um instrumento de políticas públicas, ou seja, se trata de uma ação plausível para aquele contexto, percebida por pelo menos alguns atores como relevante no processo, com um mínimo de sistematização e coerência na percepção que os demais atores têm sobre a mesma, ainda que esta ação não seja ativa por um ator governativo. Com isto, compreendem-se políticas públicas como um fluxo de ações e intenções ativadas por diferentes atores que buscam governar (inclusive definindo) problemas públicos ou bens públicos de acordo com suas compreensões de tais problemas ou bens, mas também de acordo com seus poderes de governabilidade, de mobilizar de recursos e de influenciar os demais atores que conformam

aquela específica arena pública correspondente às ações ativas (fig. 2).

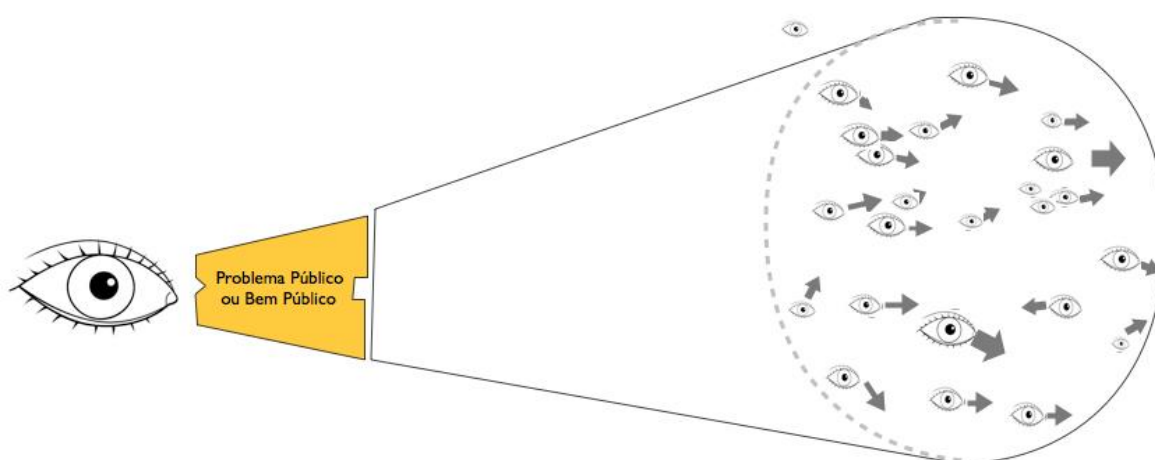


Figura 2: Modelização da ação problematizada do conjunto de atores resultante da compreensão do processo de políticas públicas pela Mirada ao Revés

Fonte: Elaboração própria

Nesta perspectiva desenvolvida, cada fluxo de políticas públicas acontece no âmbito da esfera pública, compreendida como o espaço imaterial e não orquestrado resultante do conjunto de todos os fluxos de políticas públicas de uma dada sociedade. Assume-se, assim, que problemas públicos e bens públicos são os materiais primordiais desencadeadores de fluxos de políticas públicas, mas também, de consequência, de esferas públicas (cuja escala também é definida pelo olhar de quem a observa). A esfera pública pode ser entendida como o lócus imaterial resultante da ativação de atores sociais, sempre funcionando como subproduto da ação social, o que significa, portanto, que esta não pode sofrer intervenção direta, ou planejamento ou orquestração, nem mesmo quando os atores queriam explicitamente organizá-la ou normatizá-la. Para a mirada, é o interesse público que justifica a ação social razoavelmente organizada, a qual se dá em duas dimensões: a primeira concerne o governo de problemas que são considerados como de pública relevância para estes mesmo atores; a segunda concerne à preservação e manutenção do conjunto de bens considerados como públicos por uma dada sociedade. Problemas públicos e bens públicos são, portanto os materiais primordiais dos processos de problematização, ativação e manutenção (*setting and keeping processes*) da esfera pública. Dito de outra forma, estes materiais dão vida a arenas de políticas públicas, as quais, juntas, resultam na esfera pública. Portanto, quando atores sociais atuam em nome do interesse público eles o fazem no contexto de uma específica arena de políticas públicas. Suas ações recaem com maior força mais sobre a conformação da arena de *policy* do que sobre a (larga) esfera pública.

4. As implicações da mirada ao revés e a gestão social

As direções de pesquisa apresentadas acima ajudaram a desenvolver o conceito de políticas públicas da mirada ao revés para esta atual modelização da política pública (*policy*) como um construto analítico que reconstrói significando um fluxo resultante de ações e intenções de uma multiatorialidade ativada por e no interesse público, em contextos historicizados de governo de problemas considerados de pública relevância ou em contextos historicizados de preservação de bens públicos. A ação e intenção dos atores que se ativam para o governo de problemas e/ou de bens considerados de pública relevância o fazem movidos por uma (re)compreensão individualizada, mas modelada socialmente, daquele mesmo problema ou bem que gerou aquele fluxo (a relevância do papel do ator no processo, portanto, não é dada pela assunção da qualidade de pública anterior a sua ativação neste mesmo processo). A partir desta definição mais ampliada, os trabalhos deste grupo de pesquisa começaram a se orientar para problematizar as implicações da abordagem proposta para o estudo das políticas públicas, com particular atenção aos planos ontológico (da natureza das políticas públicas), analítico (sobre quais as relações e quadro de valores que guiam a leitura do problema de pesquisa), metodológico (quais as principais características do caminho proposto) e empírico (o que considerar como materiais de pesquisa) para quem vem fazendo pesquisa a partir de suas premissas.

Do plano ontológico, emerge a questão sobre a natureza das políticas públicas. Do que é feita uma política pública? Antes de qualquer coisa, política pública é um construto analítico resultante do olhar de um observador, o analista de políticas públicas. Para mirada ao revés, portanto, a política pública não é feita, mas, sim, conformada por diferentes materiais deixados no rastro de cursos de ação empreendidos pelo conjunto de atores mobilizados por aquele problema ou bem público, cuja dupla unidade fundamenta o seu olhar e a sua ação. Estes materiais carregam consigo as problematizações, todas sempre parciais, dos seus autores a respeito daquele problema que o analista de PP constrói para conferir sentido e significado a sua análise. Em outras palavras, significa assumir que políticas públicas são, neste sentido, o conjunto de ações e intenções resultantes de uma escolha artificial e parcial do analista de PP sobre um problema ou bem público. É o olhar do observador que vai individuar um fluxo de ações (instrumentos de políticas públicas) e intenções (problematizações, tematizações, pressões, influências entre atores etc.) que faz sentido para ele, analista de políticas públicas. Ao fazer isto, o analista acaba também por explicitar que a sua verdade (problema ou bem que assumiu como unidade analítica de seu percurso de pesquisa) é apenas uma das tantas verdades (problematizações) possíveis. Voltando a pergunta inicial, política pública é feita pelo olhar de quem a observa, responsável por definir a sua natureza e, sobretudo, a sua fronteira, inclusive temporal, por tratar-se de um fluxo indeterminado de ações e intenções. Na prática, o estudo das políticas públicas brasileiras definido a partir do problema acesso à moradia se apresentará com diferentes conformações de fronteira, e, portanto, de natureza, a depender da parcialidade assumida pelo olhar do pesquisador sobre este problema considerado de pública relevância, o qual, justamente pela complexidade que assume, permite variadas e plausíveis interpretações.

No plano analítico, devem ser observadas as fronteiras dos atores que ativam os cursos de

ação que conformam as políticas públicas. Se a unidade analítica fundamental das políticas públicas e do seu estudo é o problema público ou o bem público, serão estes a definir as fronteiras multitoriais das políticas públicas. Será o problema público ou bem público, aquele problema construído pelo observador/analista de PP, que determinará os atores que contam no processo em estudo. Esta liberdade analítica é fundamental para consolidar a compreensão de que políticas públicas não é exclusivamente o que o governo faz ou deixa de fazer, mas, sim, o conjunto de cursos de ação empreendidos pela multitorialidade interessada naquele problema. O pragmatismo deweyano ajuda a compreender, em primeiro lugar, que o quadro de atores que vemos de acordo com a problematização (verdade) do analista é formado por atores que também problematizam (outras verdades) a mesma situação problemática da qual o analista tinha inicialmente partido; em segundo lugar, ajuda na compreensão de que cada um destes atores vê um conjunto próprio de atores (os que ele acredita que interessam ao processo) a partir de suas respectivas problematizações; e em terceiro lugar que tudo isto acontece no tempo das experiências sociais, no aqui e agora, com problematizações que são indagações que são as próprias relações sociais. Os atores que contam são aqueles que ativam cursos de ação que ajudam a conformar o fluxo da política pública em estudo. São autores que se outorgam algum grau de governabilidade sobre o fluxo da política pública, que constroem seus espaços relacionais nas arenas relativas aos processos em que estão imbricados. A robustez de um fluxo de políticas públicas é dada pela continuidade e riqueza do conjunto de cursos de ação, e não por um único curso, como, por exemplo, um instrumento de PP há muito ativado. Para compreender tal robustez, é possível valer-se metaforicamente em Wittgenstein, para quem:

a robustez de uma corda não é dada pela existência de uma fibra corre por toda a sua extensão ou comprimento, mas pela sobreposição de muitas fibras, uma sobre as outras (WITTGENSTEIN, 1995:229).

Para tal robustez, o ator governo mostra-se fundamental, sobretudo no contexto latino-americano, com Estados fortes. Nele, o governo, com seus atores institucionais, é um ator (ou macro-ator) importantíssimo nos fluxos de políticas públicas. Sem os cursos de ação empreendidos pelo macro-ator governo, dificilmente ter-se-iam fluxos razoavelmente robustos de políticas públicas capazes de mobilizar e atrair análises mais consistentes. A importância de macro ator se deve as suas características estruturantes e quase exclusivas: cursos de ação previamente legitimados; poder de aplicação de complexos sistemas de incentivos e sanções capazes de orientar o comportamento dos demais atores; poder regulador de processos; (d) quase infinita capilaridade organizacional mesmo que pouco organizada; detentor de recursos quase sempre muito superiores ao conjunto dos demais atores mobilizados.

As implicações sobre o plano empírico, a partir daí, adquirem uma grande importância para a mirada ao revés, pois a definição de quais são os materiais conformadores de processos de políticas públicas pode levar o pesquisador a diferentes achados de pesquisa. Diferente da análise racional das políticas públicas, para a qual os materiais de pesquisa devem respeitar o filtro da condição ou qualidade do ator, limitando-se a assumir aquilo que vem do governo;

para a mirada ao revés, as fronteiras da compreensão da validade dos materiais se abrem a par e passo da multiatolidade assumida para e pelo processo em estudo. Com isto, os analistas de políticas públicas podem assumir como materiais válidos de pesquisa as ações dos atores que ele considera com atores de governo (que vão além dos atores convencionais do governo), modelizados como instrumentos de políticas públicas, o conjunto de relações de codeterminação entre os atores em ação e seus subgrupos, as pressões presentes nas arenas, assim como a dinâmica do espaço sociopolítico onde os atores interagem, dentre outros. São materiais que acontecem no tempo, em um fluxo de política pública cujas fronteiras temporais e territoriais também são definidas pelo olhar do observador.

Por fim, na dimensão teórico-metodológica, o ponto de partida reside mais uma vez na assunção da natureza de construto analítico da política pública. Se a PP é um construto, a principal tarefa do analista é a reconstrução daquele fluxo que ele identificou a partir do seu próprio olhar. O sentido geral da reconstrução é dar significado e significância ao objeto de pesquisa que emerge aos e dos olhos do pesquisador, com particular atenção à problematização de seu próprio quadro de valores. Metodologicamente, é preciso reconhecer que a verdade que emerge de tal construção é sempre artificial, parcial, subjetiva, incerta e interdependente de outras verdades. A reconstrução proposta pela mirada ao revés vem sendo desenvolvida a partir da assunção de alguns pressupostos que orientam o desenho dos instrumentos de pesquisa, sobretudo os qualitativos. Partes destes pressupostos já foram apresentadas no decorrer do artigo e estão sintetizados na figura 3, mas uma segunda parte ainda precisa ser apresentada e discutida.

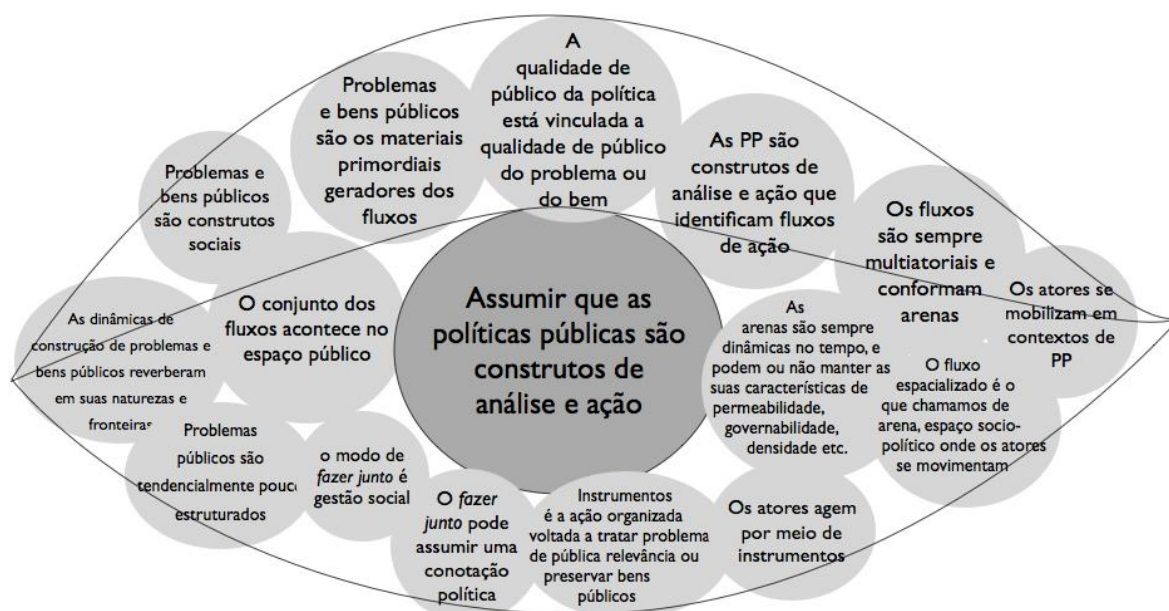


Figura 3: Síntese resultante das principais implicações para o estudo dos processos de políticas públicas pela Mirada ao Revés

Fonte: Elaboração própria

Dentre dos demais pressupostos ainda não tratados, destaca-se a compreensão de um pequeno

conjunto de instrumentos de políticas públicas que estão calcados sobre a noção de coprodução. As noções mais comuns de coprodução estão relacionadas a produção compartilhada de serviços entre governo e sociedade (SCHOMMER et alli, 2011), para, na mirada ao revés, no entanto, interessam aqueles instrumentos nos quais os atores que os ativaram se compreendem em um processo de coprodução social, ou melhor, se compreendem em um fluxo multiatorial de políticas públicas. Ao se compreenderem neste fluxo, optam politicamente por uma ação em conjunto, por um fazer junto (*doing together*). Cada ação ativada por um ator social de grupo possui seus próprios frames, dinâmicas de desenvolvimento, características, recursos, timing, motivações e sistemas internos de governança. Grupos podem ser formados espontânea ou forçadamente. Em ambos os casos, desencadeiam processos de *doing together*. A mira busca compreender os processos de *doing together* que nós achamos entre atores sociais que conformam *policy arenas* (e de consequência esferas públicas). Por isto, reafirma-se que quando o fazer junto assume uma dimensão política em sua justificação nos chamamos isto de coprodução de bens públicos. Alguns destes processos e dinâmicas que habilitam e dão forma a este fazer junto chamado de gestão social. Nesta perspectiva, gestão social, para a mirada ao revés, pode ser compreendida como o conjunto de processos e dinâmicas que ativam e conformam o fazer juntos (ou a vontade de) de atores que agem no fluxo de políticas públicas, mobilizados pelo e no interesse público para o governo de problemas de pública relevância ou para a preservação de bens públicos^{iv}.

5. Por uma conclusão em andamento

A abordagem da mirada ao revés vem buscando dar respostas para uma lacuna de pesquisa individuada do estudo das políticas públicas que concerne na inclusão das ações de atores que não são do governo na compreensão do processo ou fluxo de políticas públicas. Esta lacuna parece ser ampliada no Brasil pela forte presença da escola da análise racional das políticas públicas, justificada pela posição da “porta” de entrada para o estudo das políticas públicas por aqui junto das escolas de administração e dentro de um contexto político de interação formal com os Estados Unidos em programas de cooperação técnica e acadêmica (FARAH, 2011). O desenvolvimento desta abordagem se dá, portanto, no resgate de outras possíveis escolas de estudos das políticas públicas, particularmente por meio da chamada *policy inquiry*. Todas estas motivações de origem mais acadêmica, todavia, nasceram de uma crescente insatisfação com as teorias existentes para o estudo empírico das políticas públicas por este grupo de estudo, pois os compartimentos teóricos e indicações metodológicas levavam os seus pesquisadores a perceberem cada vez mais que o mais interessante acabava por “ficar de fora” de suas análises, como por exemplo, quando se buscava compreender a ação concreta de novos e pontuais movimentos sociais urbanos (sobretudo aqueles que hoje classificam a si mesmos como *projetos, ações, movimentos, coletivos, @groups* ou mesmo *eventos*).

A abordagem da mirada ao revés vem, assim, construindo um percurso autoral de pesquisa, apresentando-se junto ao variado e pequeno conjunto de novas tendências nos estudos de políticas públicas, cuja filiação com as grandes escolas se dá muito mais pela negação do que

pelo pertencimento. Por óbvio, este é um caminho em construção, que se encontra hoje em uma segunda fase, para quem dele participa, definida a partir de um conceito um pouco mais refinado de políticas públicas do que em seu início. Este caminho vem conquistando muito lentamente alguns primeiros pesquisadores que também passaram a assumir o exercício da ampliação desta abordagem, a qual, mais uma vez, insiste em assumir a multiatorialidade dos processos de construção pública, propondo seus pesquisadores como atores ativos neste fluxo de ação coletiva.

Referências

- BOULLOSA, R. F. . Uma estrutura de observação para a formação em gestão social. In: SCHOMMER, P.C; BOULLOSA, R.F. (Org.). *Gestão Social como Caminho para a Redefinição da Esfera Pública*. Florianópolis: UDESC, 2011, v. 1, p. 217-226.
- BOULLOSA, R. F. . (Prelo) *Che tipo di innovazione stiamo vivendo? Le politiche urbane di regolarizzazione fondiaria in Brasile*. Milano: Franco Angeli, 2008.
- BOULLOSA, R. F. Contribuições conceituais e metodológicas para a Avaliação de práticas de Gestão Social a partir das perspectivas da policy analysis e da abordagem social da aprendizagem. In: *XI Colóquio Internacional sobre Poder Local*, Salvador, 2009. v. 1. p. 1-16.
- BRAYBROOKE, B. *Philosophy of social science*. Englewood Cliffs, N.J. Prentice Hall, 1987.
- CAPANO G., GIULIANI M. *Dizionario di politiche pubbliche*, Nis 1996.
- CROSTA, P. L. *Politiche*. Quale conoscenza per l'azione territoriale, Franco Angeli, Milano, 1998.
- DAHL, Robert, e Lindblom, Charles. *Politics, economics and welfare*. Chicago, University of Chicago press, 1976.
- DEWEY, J. *Logic: The Theory of Inquiry*. London: Allen & Unwin, 1939.
- DUNN, W. *Public Policy Analysis*. New York, Prentice Hall Inc, 1981.
- DYE, T. R. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall, 1972
- FARAH, M.F.S. Administração pública e políticas públicas. *RAP*, Rio de Janeiro 45(3), p. 813-36, Maio/Jun. 2011.
- FISCHER, Frank. 'Beyond empiricism,' *Policy Studies Journal* 26, p. 129-146, 1996.
- GOULD, J. e KOLK, W. L. (dirs.). *A Dictionary of the Social Sciences*. Nova Iorque, The Free Press of Glencoe, 1964.
- HOWLETT, M., RAMESH, M. *Studying Public Policy*. London: Oxford, 2003.
- LALMAN, D., OPPENHEIMER, J., SWISTAK, P. Formal Rational Choice Theory: A Cumulative Science of Politics. In *Political Science: The State of the Discipline*, 77-104. See Finifter, 1993.
- LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. Introduction: understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments to the sociology of public policy instrumentation. *Governance*, n. 20, p. 1-22, 2007.

- LASSWELL, H. D. *Politics: Who Gets What, When, How?* New York: McGraw-Hil, 1950.
- LASSWELL, H.D. *A pre-view of policy sciences*. Nova York, Atherton, 1971.
- LINDBLOM, C. Still Muddling, not yet through. *Public Administration Review*, 39, p. 517–526, 1979.
- LINDBLOM, C. The Science Of 'Muddling Through'. *Public Administration Review*, 19, p. 79–88, 1959.
- NADEL, M.V. The hidden Dimension of public policy: private governments and the *policy-making process*. *Journal of politics*, vol. 37, n.1, p. 2-34.
- REGONINI, G. L'Análisi delle politiche pubbliche, in FREDDI, G (org.) *Scienza dell'Amministrazione e politiche pubbliche*. La Nuova Italia, Roma, p. 313-49.
- REGONINI, G. *Capire le politiche pubbliche*. Il Mulino, Bologna, 2001.
- SANTOS, B. S. *A crítica da razão indolente: Contra o desperdício da experiência*. São Paulo: Cortez, 2000.
- SCHOMMER, P. C. ; ANDION, C. ; PINHEIRO, D. M. ; SPANIOL, E. L. ; SERAFIM, M. C. . Coprodução e inovação social na esfera pública em debate no campo da gestão social. In: Paula Chies Schommer e Rosana de Freitas Boullosa. (Org.). *Gestão social como caminho para a redefinição da esfera pública*. Florianópolis: UDESC, 2011, v. 1, p. 31-70.
- SIMON, H.A. *Models of man - social and rational*. New York, John Wiley and Sons, 1957.
- SOUZA, Celina. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. *Caderno CRH*, Salvador, n. 39, jul./dez. 2003.
- TAVARES, M. C. *Análise social*. - Ano 5, Nº 17 (1º trim. 1967). - p. 5-22, 1967.
- WITTGENSTEIN, L. *Investigações Filosóficas*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1995.

ⁱ Como os emblemáticos casos da França e da Itália, superando em muito a difusão local da ARPP. No caso destes dois países, os motivos para tal diferença com o Brasil parecem ser muitos e vão desde à influência de sociólogos como Weber, Durkheim e Foucault (LASCOUMES e LÉ GALÉS, 2007) ao contexto de entrada de tais estudos por meio das escolas de sociologia, filosofia e planejamento, e não de administração.

ⁱⁱ Não por acaso, com exceção da coletânea (dois volumes) sobre políticas públicas publicadas pela Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) (SARAIVA, FERARREZZI, 2006), o primeiro livro didático sobre o tema foi publicado recentemente, apenas em 2011 (SECCHI, 2011).

ⁱⁱⁱ Dentre tais propostas, é possível citar, por exemplo, as pesquisas desenvolvidas por Lascoumes e Le Galés (2007, 2009) sobre as relações de pertinência e pertencimento entre ação pública e políticas públicas, buscando um olhar profundamente sociológico no qual a primeira (ação pública) englobaria a segunda (políticas públicas).

^{iv} Esta compreensão certamente não está entre as mais difusas neste novo campo de práticas e conhecimento também em construção, o qual, como afirma Boullosa (2012) vai sendo construída dentro de uma dinâmica muito mais próxima a uma experiência de *doing by teaching* do que de *learning by doing*.