

## Estratégias de Análise da Ação Pública

*Strategies for Analysis of Public Action*

**Gustavo Costa de Souza<sup>1</sup>**

**Regina Cláudia Laisner<sup>2</sup>**

**Luciana Leite Lima<sup>3</sup>**

### RESUMO

Neste artigo apresentamos três olhares para as estratégias de análise da ação pública. Cada um deles parte de pressupostos e preocupações específicas a áreas de conhecimento que se cruzam e se mesclam na multi e interdisciplinaridade do Campo de Públicas. O artigo está organizado em três partes. Na primeira, discutimos as abordagens de análise de implementação de políticas públicas considerando seus pressupostos, lógicas e consequências para os resultados das investigações. Na segunda, abordamos a relevância da diversidade de atores na análise das políticas públicas, em uma perspectiva de democracia participativa. Por fim, tratamos da teoria decolonial como abordagem crítica, radical e utópica, que abre novas vertentes para a análise da ação pública a partir da experiência colonial/moderna dos países latino-americanos e das lutas sociais que têm lugar neste território, frente à dominação subjetiva e à produção de conhecimentos e intersubjetividades estabelecidos pelo domínio eurocêntrico. As perspectivas aqui tratadas não esgotam as estratégias de análise da ação pública, mas constituem possibilidades e alternativas deste campo de estudos.

**Palavras chave:** Campo de públicas; implementação de políticas públicas; democracia; perspectiva internacional; decolonialidade.

### ABSTRACT

In this article we present three perspectives on strategies for analysis of public action. Each of them starts from specific assumptions and concerns to areas of knowledge that intersect and interact in the multi and interdisciplinary field of Public Policies which we call 'Public Field'. The article is organized in three parts. In the first one, we discuss the approaches of public policy analysis considering its assumptions, logics and consequences for the results of the investigations. In the second, we discuss the relevance of the diversity of actors in the analysis of public policies, in a perspective of participatory democracy. Finally, we deal with decolonial theory as a critical, radical and utopian approach, which opens new perspectives for the analysis of public action based on the colonial/modern experience of the Latin American countries and the social struggles that take place in this territory, concerned to subjective domination and to the production of knowledge and intersubjectivities established by the Eurocentric domain. These perspectives do not

<sup>1</sup> Professor do curso de bacharelado em Administração Pública e do Programa de Pós-Graduação em Administração Pública da Universidade Federal de Lavras (PPGAP/UFLA) e Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento (PPED/IE/UFRJ). Seus campos de interesse incluem estudos críticos, administração pública brasileira e análise de políticas públicas. E-mail: [gustavo.costa@dae.ufla.br](mailto:gustavo.costa@dae.ufla.br)

<sup>2</sup> Professora no curso de Relações Internacionais, no Programa de Mestrado em Direito, na linha Direito, Sociedade e Políticas Públicas e coordenadora do Núcleo de Estudos em Políticas Públicas (NEPPs) na Faculdade de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho". E-mail: [regina.laisner@unesp.br](mailto:regina.laisner@unesp.br)

<sup>3</sup> Professora do Programa de Pós-graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e Doutora em Ciências Sociais (Unicamp). E-mail: [lucianaleitelima@gmail.com](mailto:lucianaleitelima@gmail.com)

deplete the strategies for analysis of public action, but they are possibilities and alternatives on this field of study.

**Keywords:** Public Field; implementation of public policies; democracy; international perspective; decoloniality.

## INTRODUÇÃO

Neste artigo sistematizamos as ideias que foram debatidas na mesa redonda Estratégias de Análise da Ação Pública, integrante da programação do II ENEPCP – Encontro Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas. O objetivo da mesa foi discutir algumas das diversas abordagens teórico-metodológicas que estão sendo desenvolvidas no Campo de Públicas. Tais perspectivas consideram e integram a densa produção da literatura nacional e internacional da análise de políticas públicas e da gestão pública, superando as abordagens convencionais para tomar em conta resultados de pesquisas aplicadas e articulações transdisciplinares. Face à complexidade dos fenômenos contemporâneos, os estudiosos brasileiros do Campo de Públicas têm interrogado e salientado aspectos a serem descortinados, reinterpretados e ressignificados. Disso deriva todo um conjunto de possibilidades para analisar a ação pública fortemente atrelados aos contextos locais.

O artigo está organizado em quatro partes, além desta apresentação e da conclusão. Na primeira, introduzimos a discussão da ação pública a partir de diferentes perspectivas. Em seguida, tratamos das abordagens de análise de implementação de políticas públicas considerando seus pressupostos, lógicas e consequências para os resultados das investigações. Na terceira parte, abordamos a relevância da diversidade de atores na análise das políticas públicas, em uma perspectiva de democracia participativa. Por fim, debatemos a teoria decolonial como abordagem crítica, radical e utópica, que abre novas vertentes para a análise da ação pública a partir da experiência colonial/moderna dos países latino-americanos e das lutas sociais que têm lugar neste território, frente à dominação subjetiva e da produção de intersubjetividades e de conhecimentos estabelecidos pelo domínio eurocêntrico.

## PERSPECTIVAS SOBRE A AÇÃO PÚBLICA

A ação pública pode ser analisada sob perspectivas diversas. Segundo Lascoumes e Le Galès (2012), os conceitos e métodos de análise da ação pública representam os grandes paradigmas das ciências sociais. A análise da ação pública recorre a um vasto conjunto de disciplinas a fim de compreender a articulação das regulações sociais e políticas, bem como os conflitos e as atividades de sua regulamentação. Assim, a sociologia, a ciência política, a história, a economia, o direito, são mobilizadas para a análise da ação pública sob um enfoque que em essência é multidisciplinar.

Na origem da definição de política pública encontramos a questão fundadora na proposição do autor norte americano Harold Laswell (1936), colocada da seguinte forma: quem obtém o quê, quando e como? Nesta definição percebemos que o enfoque recai sobre a clientela de uma política pública ou, dito de outra forma, seus pacientes, beneficiários. Na origem desta definição, de um lado temos aqueles a quem as políticas públicas se direcionam e, de outro, temos o agente da ação, qual seja, o Estado. Laswell concebeu suas análises como uma ciência da ação, a qual intitulada de Policy Science (LASWELL, 1951). A ação enfocada, portanto, é a ação estatal ou governamental. Trata-se, assim, de buscar compreender, a partir de aportes multidisciplinares, quais são os problemas públicos que devem ser tratados pela

autoridade política e de que maneira devem ser encaminhados. A Policy Science, em sua origem, apresenta caráter notadamente normativo, cuja finalidade se encerra em promover bons modelos de regulação.

Durante primeira metade do século XX, a análise de políticas públicas foi marcada pela influência das ciências sociais, cujo enfoque à época visava promover uma organização mais racional e mais eficaz da sociedade. Além disso, visava também legitimar os grandes programas federais norte americanos, tais quais o New Deal, por exemplo, com análises voltadas para a avaliação e aprimoramento destes programas. Atualmente, pesquisas e trabalhos de análise de políticas públicas ainda apresentam forte caráter empírico, conjugando experiência concreta, expertise de especialistas e análise da ação pública, com uma visão predominantemente utilitarista, no sentido de que estas análises tendem a se concentrar em estudos de avaliação e de busca de melhorias no processo das políticas públicas (HILL, 2013). Este traço de pesquisa baseada na experiência por vezes tende a deixar em segundo plano, ou mesmo deixar de lado, debates teóricos mais profundos e apresentar baixo enraizamento histórico (LASCOURMES E LE GALÈS, 2012).

As políticas públicas, entretanto, são sempre historicamente situadas em determinadas sociedades, organizadas por relações sociais, por formas de capitalismo ou de socialismo, por práticas políticas que variam no tempo e no espaço. Além disso, são multifacetadas, no que concerne às diversas áreas do conhecimento mobilizadas para compreender seu processo (HILL, 2013). Isto não impede que utilizemos modelos de análise transversais ou oriundos de experiências estrangeiras, mas sempre se faz necessário ter em conta o contexto sócio-histórico em que as políticas públicas se inserem. O contexto, da mesma maneira, exerce influência sobre a produção do conhecimento. Os modelos de análise disponíveis, explícita ou implicitamente, estão relacionados às sociedades de referência de seus autores. Vemos isto, por exemplo, na clássica tipologia de Estados de Bem-Estar Social proposta por Esping-Andersen (1990, 1995), marcada nitidamente por sua origem escandinava. Exemplos como este transbordam no estudo das políticas públicas. A própria definição de ação pública, como vimos, o demonstra.

Assim temos também na clássica definição de Dye (1976) a política pública como um programa de ação governamental. Em suas palavras: tudo aquilo que os governos escolhem ou não fazer. Esta é também a concepção de Rose e Davies (1994), que entendem a política pública como um programa de ação governamental e uma combinação específica de leis, de alocação de créditos, de administração e de alocação de pessoal orientados para a realização de um conjunto de objetivos previamente definidos. Na mesma linha, Thoenig (2004) compreende que o conceito de política pública diz respeito às intervenções de uma autoridade investida de poder público e de legitimidade governamental sobre um domínio específico da sociedade ou de um território. Outros autores irão inserir a ação governamental em um enfoque cognitivo mais amplo, como Page (2006), que refere-se à política pública como uma combinação de quatro elementos: princípios, isto é, uma representação geral sobre como se deve gerenciar os assuntos públicos; objetivos, isto é, as prioridades específicas de um dado problema público; medidas concretas, ou seja, as decisões propriamente ditas e os instrumentos para colocar em ação a política e; por fim, as ações práticas, estas entendidas como o comportamento dos funcionários e encarregados de colocar em curso as medidas tomadas. A visão de Muller (2004), por sua vez, também inscrita numa abordagem cognitiva mais ampla, irá entender as políticas públicas como uma forma de institucionalização da divisão do trabalho governamental, cuja atividade corresponde a uma operação de recorte do real através do qual serão delimitados e formatados os problemas a serem tratados e a natureza das populações compreendidas numa determinada política.

Como se pode depreender das proposições acima, as políticas públicas são tradicionalmente concebidas como uma ação que parte do Estado para a sociedade com vistas a produção de um resultado. De maneira geral, os trabalhos clássicos de políticas públicas se caracterizam por abordar alguns elementos comuns: observação focalizada em programas e na ação das burocracias; abordagem setorial; análise de atores e de sistemas de ação; uma abordagem sequencial (ciclo de políticas públicas), cada etapa constituindo um espaço de ação específico com seu próprio sistema de atores, sua dinâmica, seus

paradoxos; análise de quadros cognitivos e normativos, de quadros intelectuais e de enunciados específicos; uma tensão entre trabalhos empíricos descritivos das dinâmicas interacionais e a concepção de modelos que buscam dar conta da coerência da ação (LASCOURMES E LE GALÈS, 2012).

Estas concepções clássicas de políticas públicas e da ação estatal em geral entendem o Estado tal como um aparato governamental incumbido de colocar em ação as políticas públicas. Os processos envolvidos em sua conformação histórica, as dinâmicas conflituosas que envolvem estes processos e os problemas e limitações inerentes à transformação do Estado propriamente dito em geral não estão em questão. Além disso, também possuem dificuldades para se considerar o desenvolvimento de políticas públicas capazes de promoverem mudanças sociais profundas. Predomina nestas concepções a ideia de ação pública mais preocupada com a manutenção da ordem ou com a promoção de mudanças graduais ou incrementais (LINDBLOM, 1959).

Autores de inspiração marxista ou crítica, por sua vez, partem da perspectiva da luta de classes para explicar a evolução das políticas sociais ou a dinâmica das políticas não sob a ótica da ordem, mas sob a ótica do conflito e da transformação social. O Estado nesta perspectiva é entendido não como o agente da ação pública, mas como relação social. Esta perspectiva está presente, por exemplo, nas abordagens de Nicos Poulantzas (1980), bem como na de Michel Foucault (2004). Nestas abordagens a relação Estado/sociedade é uma relação de natureza conflituosa e, portanto, embebida em relações de poder. Neste sentido, a sociedade é vista como um conjunto de relações sociais hegemônicas, o que significa dizer que as práticas sociais cotidianas são aceitas passiva ou ativamente e que, além disso, se baseiam em relações de dominação. O Estado, nesta chave de interpretação, é concebido, então, como uma arena de luta estruturada de tal maneira que diferentes forças sociais e políticas competem a fim de tentar promover seus próprios interesses, identidades e valores. Nesta arena, cada grupo tem como objetivo fazer com que seus interesses particulares sejam convertidos em 'interesse geral' e passem, assim, a serem promovidos pelo Estado.

Assim entendido, o Estado é fruto de uma composição de múltiplas e diversas forças em relação de assimetria. Não apenas os atores governamentais são responsáveis pela ação pública, mas também as forças e atores subalternos que estão presentes no Estado. As lutas que se desenvolvem ao largo do Estado, como as dos sindicatos e dos movimentos sociais, influenciam nas relações de força e orientações dominantes dentro da sociedade e, conseqüentemente, no Estado entendido como relação social. O Estado, por sua vez, constitui-se como elemento fundamental da dominação social, na medida em que monopoliza a formulação das regras, concentra recursos legais, policiais e financeiros, conhecimento e reconhecimento, capacidades de ação. Assim, de alguma maneira influencia e sujeita a determinadas condições tanto à população alvo de suas políticas como também aos poderosos. Para muitos problemas sociais, o Estado reivindica competência exclusiva, bloqueando outras formas de abordá-los e processá-los. A concepção de Estado como relação social, no entanto, não se refere única e exclusivamente ao recurso aos instrumentos de força. O Estado também mobiliza - e muitas vezes têm poder de determinar - os discursos generalizados que se naturalizam na consciência das maiorias. Nesta concepção, o Estado é, também, produtor de sentido e este aspecto é chave, por exemplo, para se entender a permanência das relações desiguais entre gêneros, bem como do racismo ao longo dos tempos (BRAND, 2016:128).

Desta forma, as políticas públicas não se constituem como tão somente um instrumento de ação do Estado, o qual atuaria de maneira neutra, mas devem ser entendidas numa abordagem mais ampliada que as examina tendo em consideração: as estruturas heterogêneas dentro do próprio Estado; as estruturas da sociedade; e suas funções na reprodução do próprio Estado e da sociedade. As políticas públicas, então, não poderiam ser entendidas como mero instrumento do Estado, mas como ações que decorrem de um equilíbrio instável, resultado de disputas entre diferentes atores políticos e sociais que respondem sempre de uma determinada maneira e num determinado momento conjuntural (BRAND, 2016:129).

Na chave oferecida por Poulantzas (1980), o Estado não é um ator neutro que atua independentemente da sociedade, formulando a vontade geral e solucionando problemas. Por outro lado, também não é mero

instrumento do capital ou dos poderes coloniais subjugando e explorando a classe trabalhadora. Concebido como relação, o Estado atua no sentido de assegurar relações sociais dominantes, ‘condensando materialmente’ em suas estruturas e por meio de políticas públicas, as contradições presentes na sociedade, dando-lhes forma para que se tornem viáveis (alvos das políticas públicas) sem que, com isso, rompam a coesão social. A estruturação de um determinado aparelho estatal, de seus servidores, de seu orçamento e de suas regras demonstram como sua atenção – e, portanto, sua ação – estão voltadas mais para determinados problemas (por exemplo, a propriedade privada e a competitividade) e certos interesses (das classes dominantes, dos homens, dos brancos) do que para outros (como, por exemplo, a reforma agrária, a reforma tributária etc.). Isso demonstra que as políticas públicas, além de serem aquilo que o governo faz ou deixa de fazer para atender a uma determinada clientela, e de inserirem-se num contexto específico, também estão embebidas em relações de poder que muitas vezes cristalizam desigualdades estruturais. Para Poulantzas (1980), o Estado e seus aparelhos constituem-se como um conjunto heterogêneo e uma ‘condensação material’ de relações de forças específicas, situadas historicamente e maleáveis conforme o contexto. Exemplos contemporâneos do Estado brasileiro é a coexistência projetos antagônicos em disputa: um projeto político de reforma agrária e outro do agronegócio; de um projeto político para a educação pública e outro para a mercadorização da educação; de um projeto de um sistema único de saúde, de caráter universal, e de outro para a securitização privada da saúde por meio de planos. Dentre tantos outros exemplos que poderíamos ilustrar, estes projetos não apenas se contradizem em muitos aspectos, como também se encontram em relação assimétrica. Diferentes aparelhos estatais, diferentes projetos governamentais, concentram/compõem diferentes relações de força em que entram ou saem de cena, conforme a disposição de contexto específica, a burguesia agrária, a população urbana, os camponeses, os trabalhadores sem-terra, as mulheres, a população LGBTQI+, negros e negras e outros. Na concepção de Brand (2016), as políticas públicas fazem parte de uma estrutura estatal classista e patriarcal, imperial e pós-colonial, que tem sua própria densidade e resiste a mudanças políticas.

As políticas públicas, assim, passam a ser entendidas como parte de um processo próprio cujo objetivo é o de formular e implementar não somente cursos de ação por meio do Estado, mas, propriamente, projetos de Estado (neoliberal, neocolonial, socialista, de bem-estar social etc.) que permeiam os diferentes aparelhos com suas lógicas e tarefas próprias. Os projetos de Estado, suas estruturas e suas políticas públicas não são independentes dos projetos formulados a partir da sociedade (BRAND, 2016).

## **ESTRATÉGIAS DE ANÁLISE PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

A multidisciplinaridade que caracteriza o Campo de Públicas (ABRUCIO, 2017; FISCHER, 2017) favorece o desenvolvimento e a aplicação de uma diversidade de estratégias para analisar a ação pública. Neste tópico trataremos de estratégias para a análise da implementação de políticas públicas, enfocando seus pressupostos, sua lógica e as consequências para os resultados das investigações.

Trabalhar com a ideia de implementação indica que partimos da noção de ciclo de políticas públicas. Ele propõe olhar para as políticas como um processo complexo, formado por fases, comumente: formação de agenda, formulação das alternativas, tomada de decisão, implementação e avaliação. O ciclo é considerado uma das ferramentas analíticas mais populares no campo (ROTH DEUBEL, 2010; KNILL; TOSUN, 2012; HILL; HUPE, 2014). E, talvez por isso, receba diversas críticas, entre as quais: de que apresentaria uma visão linear das políticas, levando o analista a subestimar o caráter caótico dos processos envolvidos; de que sugeriria a inexistência de relações entre as fases e; por fim, de que seria uma visão simplista, pois não “expressaria” a realidade da ação pública.

Nos parece que essas críticas se referem muito mais ao uso que se faz da ferramenta, ou seja, ao analista e sua prática. Ora, o investigador atento está ciente das consequências do procedimento de recorte, que é, em si, uma simplificação, cuja relevância está em possibilitar a compreensão de estruturas e dinâmicas

complexas. Desse modo, o ciclo é uma ferramenta de análise que oferece um recorte a partir do qual podemos trabalhar com diversas dimensões das políticas, sem desatentar das inter-relações e complementaridades. E uma decorrência disso, foi o desenvolvimento de diversas abordagens analíticas para lidar com essas múltiplas dimensões. Seguiremos por esse caminho e trabalharemos com a fase da implementação, momento no qual as ideias (sejam prévias ou emergentes) lutam para se transformar em ação (parafrazeando Majone e Wildavsky, 1984).

Já afirmamos anteriormente que as perspectivas de análise da implementação se fundamentam em diferentes percepções sobre a relação entre a estrutura normativa da política e sua execução (LIMA; D'ASCENZI, 2013, 2014). Com efeito, o debate gira em torno do grau de semelhança ou de distanciamento entre a policy e sua implementação, entre o plano e sua execução. Nessa discussão, já não se pergunta se há diferença entre os dois elementos, pois assume-se que a execução de uma política é um processo relativamente autônomo. Por conseguinte, as indagações passaram a se dirigir para os problemas e as dinâmicas da implementação: de um lado se quer saber o que causa a semelhança e o distanciamento; de outro, de que forma os elementos dos contextos locais de ação conformam os produtos, os resultados e a própria configuração das políticas. Com base nessas ideias, classificamos as abordagens de implementação em três grupos: as centradas na policy, as centradas na relação policy-ação e as cognitivas.

As abordagens centradas na policy percebem a implementação como consequência do plano. Afinal, citando Pressman e Wildavsky (1984), tem que haver algo que antecede a implementação, de outra forma não haveria o que ser perseguido. Aqui, a implementação é definida como a execução de decisões prévias (SABATIER; MAZMANIAN, 1980).

Tal entendimento está assentado em alguns pressupostos. Do ponto de vista dos objetivos, entende-se que a produção dos resultados esperados depende da execução do que foi planejado. Isto é, confia-se na validade da relação de causalidade definida. Do ponto de vista da transparência, o plano é o parâmetro para julgar os produtos, os resultados e o impacto. Sem ele: o que está sendo feito? Como saber se foi efetivo? E, da perspectiva democrática, as decisões sobre a alocação dos recursos sociais devem ser tomadas pelos atores que têm legitimidade para tanto, que foram eleitos pelo voto dos cidadãos. A policy é um produto dessa atividade política e daí advém sua legitimidade.

Por tudo isso, entende-se que a política deve ser implementada conforme o plano. A distorção dos objetivos originais durante a implementação ameaçaria o governo democrático e comprometeria a geração dos resultados que justificam a existência da política. Daí decorre uma consequência desse tipo de abordagem: a atenção aos problemas de implementação, que correspondem aos desvios de rota ou lacunas de execução, ou seja, aquilo que distancia a ação das ideias que a originaram.

Analisar a ação pública a partir deste enfoque envolve investigar a semelhança e o distanciamento da implementação em relação à policy, quais as causas e as dinâmicas desses processos. As táticas de investigação focam na estrutura normativa da política e investigam suas características: a clareza de objetivos, os instrumentos de ação, os mecanismos de coordenação e de controle, a previsão e a disponibilidade de recursos, a distribuição de competências, a estrutura de incentivos para garantir conformidade e etc. Outro foco se dirige para os espaços de execução, pesquisando: as táticas de socialização do plano, as capacidades das organizações implementadoras, a disposição dos executores em relação à policy e etc. Vê-se que todas as táticas tomam a policy como parâmetro, e esse é o direcionamento central destas abordagens.

Essas ideias são muito intuitivas, costumamos pensar que o planejamento vem antes da ação e que políticas são criadas para lidar com problemas específicos... Esse tipo de abordagem é bem alinhado com a racionalidade administrativa e funciona bem quando temos um plano, uma estrutura normativa central; bem como para lidar com questões de funcionalidade organizacional.

Por sua vez, as abordagens centradas na relação policy-ação tomam como pressupostos, principalmente, três questões. Primeiro, que atores e organizações implementadores têm algum grau de autonomia na

execução de suas atividades, assim como rotinas estabelecidas e interesses e preferências próprios. Segundo, que os problemas públicos são efetivamente resolvidos por meio da ação dos atores, da gestão dos conflitos e de processos de aprendizagem (MULLER; SUREL, 2002). E, terceiro, que o poder decisório sobre a implementação está disperso entre os agentes, isto é, não existiria um centro de decisão.

A lógica impressa nessa linha sugere que a implementação é um processo com dinâmica própria, a qual seria definida: (a) pelos atores, seus interesses, preferências, motivações e relações e; (b) pelas instituições formais e informais que conformam o cenário da ação. Em relação ao plano, alguns aceitam que possa produzir algum efeito na implementação (PETERS, 2015; MAJONE; WILDAVSKY, 1984); outros sustentam que tais elementos não pertenceriam à mesma categoria lógica. Eugene Bardach (1979), por exemplo, define a implementação como um processo de interação estratégica entre numerosos interesses, perseguindo seus próprios objetivos, os quais podem ou não ser compatíveis com os objetivos da policy. Ele reconhece que os atores têm suas próprias agendas e estão interessados em ver como e se a política irá se encaixar nelas.

Nessas abordagens, as estratégias de análise dirigem-se à investigação da ação e, especificamente, dos atores que a executam, destacando suas relações, as formas de resolução de conflitos e os processos de negociação e de aprendizagem. As táticas de investigação mais populares envolvem estudar as burocracias, principalmente, de nível de rua (LIPSKY, 2010), assim como as estruturas de governance (HILL; HUPE, 2014) e os processos de interação e de negociação (BARRETT; FUDGE, 1981).

Essa abordagem é menos intuitiva que a primeira, pois insinua a existência de algum grau de subversão na dinâmica burocrática tradicional. Perspectivas alinhadas nesse grupo acionam a ideia de que os atores que “deveriam” seguir as regras organizacionais estariam interpretando-as ou mesmo criando suas próprias regras, sob o pretexto de estarem implementando uma política pública descentralizada/delegada.

Por fim, a terceira linha de abordagem, a cognitiva, ligada ao pressuposto do peso da dimensão simbólica nas políticas públicas. Aqui entende-se que os valores, as crenças e as visões mundo dos atores definem o campo dos possíveis e dos dizíveis numa dada sociedade. Portanto, os eixos de ação considerados desejáveis, os métodos, bem como os problemas sociais considerados relevantes, são manifestações daqueles princípios gerais. Por esse ângulo, as políticas públicas corresponderiam à sistemas de interpretação do real, no interior dos quais diferentes atores inscrevem sua ação; e a implementação conformar-se-ia em um processo de produção de sentido (MULLER; SUREL, 2002), numa tentativa de criação de narrativas com vistas a construir um mundo compreensível e aceitável.

Aqui, a estratégia de análise volta-se ao estudo desses processos de construção de sentido, buscando entender como a argumentação, a interpretação e persuasão moldam as políticas. Alguns modelos que lidam com essas inquietações são: coalizões de defesa (SABATIER; WEIBLE, 2007), matrizes cognitivas (MULLER; SUREL, 2002), referenciais (JOBERT; MULLER, 1987) e paradigmas (SUREL, 2008). Também podemos citar a literatura em burocracia representativa, preocupada em identificar as conexões entre o background dos atores executores e a configuração e resultados das políticas (DOLAN; ROSENBLOOM, 2015).

Enfim, percebemos que essas abordagens permitem trabalhar com diversas estratégias e táticas analíticas, o que depende dos objetivos do pesquisador. Ainda, atentando para os pressupostos e as lógicas impressas nos modelos, tomamos ciência das consequências dessa escolha para os resultados das investigações.

A seguir aprofundaremos as possibilidades de análise tratando especificamente do papel de diferentes atores nos processos das políticas públicas. De modo geral, tal diversidade contribui de muitas formas para a efetividade das políticas, mas uma questão central refere-se a processo de delineamento do interesse público, possível por meio da existência e funcionamento de uma pluralidade de estruturas de governança e concertação.

## ANÁLISE DEMOCRÁTICA E PARA ALÉM DO ESTADO E DA LÓGICA NACIONAL

Considerando as possibilidades de avançar em novas abordagens teórico-metodológicas no Campo de Públicas, e em busca de apresentar uma reflexão teórica que apoie e, ao mesmo tempo estenda as ideias defendidas no tópico anterior, a proposta neste tópico refere-se a um debate acerca da relevância de demais atores na análise das políticas públicas, com estudos feitos na perspectiva da democracia participativa e respectivas metodologias participativas no campo das políticas públicas, assim como à possibilidade de ir além da abordagem convencional da análise de políticas públicas, vinculada quase que exclusivamente às fronteiras do Estado Nação. Nesta direção, o objetivo é, apresentar um referencial teórico básico, multi e interdisciplinar, com diálogos feitos com estudiosos da democracia, e alguns outros, pouco explorados, entre políticas públicas e o campo das Relações Internacionais, que permitam uma análise das políticas públicas, mais articulada entre espaços nacionais e internacionais, e portanto, mais condizente com a realidade atual e mais potente em termos explicativos no que corresponde à análise de políticas públicas.

Uma análise das políticas públicas pensada em termos do debate da democracia, relaciona-se com a discussão sobre as possibilidades da própria ampliação deste sistema no país. E esta ampliação se relaciona com uma leitura profundamente articulada entre Estado e sociedade civil. Nessa perspectiva, está contida a noção de que através da participação da sociedade civil na política é possível incorporar a realidade dos atores envolvidos – enquanto beneficiários/usuários – com a política e seu impacto em suas vidas, já que uma política pública implica em intervenção na vida das pessoas. Nela constrói-se, sob o olhar dos espaços de participação – deliberativos e consultivos – nos diferentes momentos da política, uma nova modalidade de relação entre governados e governantes, na medida em que se aumenta as chances da garantia de resultados mais condizentes com a realidade daqueles sujeitos que são o alvo da política. Estes espaços dão voz aos diversos atores e temas, envolvidos desde a elaboração das políticas públicas até sua avaliação, dando visibilidade ao conflito, permitindo que se reconheçam os interesses e opiniões divergentes e propiciando aos seus participantes acesso à informação, conhecimento e poder.

Ainda que estes estudos tenham avançado, na área, e nestes termos, há ainda uma série de aspectos a serem refinados e aprofundados, o que buscamos destacar a seguir. O primeiro aspecto a ser destacado é que as políticas públicas representam a encarnação das ideias daqueles que delas participam. Desta forma, sua criação e manutenção não pode ser entendida, de forma separada das crenças e valores de seus membros e das coalizões políticas através das quais este processo ocorre. Além disso, com o reconhecimento dos diversos atores frente aos objetivos da ação pública, consideramos que é possível pensar na participação nos processos de políticas públicas como garantia para a efetividade e universalização dos direitos da cidadania. O propósito é refletir, sobretudo, o papel desempenhado pelos técnicos, em suas diversas dimensões, e a relação que se estabelece entre estes e os beneficiários das políticas públicas. Trata-se aqui de enfatizar uma abordagem normativa que discuta as ideias, valores e motivações que definem as instituições e suas relações, como base para sua avaliação e legitimidade social e, portanto, para a construção da cidadania.

Cidadania que se constrói, desenvolvendo agora o segundo aspecto a ser destacado, a partir de práticas de transparência e de participação como instrumentos estratégicos de ação pública: a publicidade dos resultados das políticas públicas para toda a sociedade, de modo que todos os pontos de vista dos sujeitos envolvidos, direta ou indiretamente, sejam considerados e de fato a gestão seja estrategicamente melhorada e seu controle torne-se eficaz. A perspectiva inclui a consideração das possibilidades de participação da população beneficiária, com metodologias participativas, fundamentadas e capazes de serem efetivamente aplicadas, com resultados significativos, tanto do ponto de vista da construção de uma nova cultura política, como de resultados práticos em termos de melhoria da qualidade de vida das pessoas envolvidas.

Um terceiro aspecto a ser destacado envolve a ideia da necessidade da transversalidade das políticas públicas. A construção da justiça social nos tempos modernos e em sociedades cada vez mais fragmentadas e complexas tem exigido ferramentas cada vez mais refinadas para enfrentar as demandas

e necessidades dos cidadãos (BRUGUÉ, 2008). Muitas reflexões e investigações têm sido feitas acerca do fomento de aproximações interdepartamentais à intervenção pública, de maneira a destacar-se sua importância para uma nova leitura da análise de políticas públicas (BRUGUÉ, 2008). Mas, para além desta perspectiva de aproximações entre setores e departamentos da administração pública, o objetivo político e social desta abordagem se vincula a temas que, na realidade, não são novos, mas têm aparecido na agenda das políticas públicas só muito recentemente, a exemplo das questões de gênero, étnicas e de orientação e diversidade sexual. Estas questões não se colocam como temas que substituem os temas clássicos da agenda de pesquisa e de ação na área, mas se somam a eles, de forma a colocar a cidadania sob um novo enfoque: sob perspectiva ampla e processual, de uma visão mais complexa e completa das políticas públicas, a caminho do efetivo controle social na construção da cidadania.

A análise das políticas públicas no que corresponde às possibilidades de uma perspectiva mais ampla e articulada entre o local e o global envolve uma incursão pelo campo das Relações Internacionais para podermos elencar os aspectos que buscamos destacar a este respeito. Até meados dos anos de 1950 a discussão teórica acerca das Relações Internacionais, marcada pela preponderância da perspectiva realista clássica, se concentrava na análise das interações entre Estados soberanos, tidos como os únicos atores de interesses definidos e, de certo modo, constantes, no campo internacional, colocando-se em segundo plano os demais atores e interesses presentes neste campo. Com o passar do tempo e o processo de democratização do espaço internacional cada vez mais ficou evidente, aos estudiosos das Relações Internacionais, com destaque aos liberais, em várias vertentes, que não é mais possível estudar as relações internacionais olhando-se somente para os atores estatais: era imprescindível incorporar os novos atores nos modelos de análise, sem deixar de considerar, ao mesmo tempo, a dimensão do poder na política internacional nos seus processos de interdependência (KEOHANE; NYE, 1989).

Este conjunto de reflexões no campo das Relações Internacionais abre um veio muito significativo de análise para pensar a vinculação deste campo com as políticas públicas, que cada vez mais têm se vinculado a iniciativas de internacionalização, a partir dos próprios Estados e, mais recentemente, a partir de seus demais entes federados. Trata-se de um diálogo com a proposta de construção analítica de caráter democrático que reconhece e reforça a existência de muitos outros atores, para além do Estado, envolvidos neste processo, desde organismos internacionais, a ONG's, redes de especialistas, grupos de pressão, etc. De toda maneira, pouco tem se desenvolvido em termos desta relação na literatura. Ou ela se restringe ao campo das Relações Internacionais ou ao Campo de Públicas. No entanto, faz-se fundamental esta vinculação, sobremaneira em um campo marcado pela multidisciplinaridade e interdisciplinaridade. São conhecidos os estudos sobre o Processo de Bologna e a formação do Espaço Europeu de Ensino Superior como um estudo de caso de Política Pública Internacional. Mas, mesmo este caso, quase paradigmático, acaba se vinculando muito mais a uma leitura de política internacional e menos dentro de uma perspectiva mais aprofundada de interconexão com as Relações Internacionais. No que tange aos estudos mais focados a esta área e o campo de Políticas Públicas, parece destacar-se o caso da União Europeia, dentro dos estudos de integração regional e seus impactos em termos de políticas públicas. Mas ainda há muito por avançar neste aspecto. Mais recentemente, têm surgido pesquisas de difusão de políticas públicas e, mais embrionariamente ainda, estudos que fazem uma leitura da Política Externa como política pública, à luz dos debates de ambas as áreas. Mas ainda há muito trabalho a ser feito.

Antes de qualquer aspecto deve-se considerar que, por mais que os pensadores liberais da interdependência complexa, tenham feito considerações muito significativas acerca da democratização das relações internacionais, há que se considerar que em países como o Brasil, nas suas interações com demais países, seus organismos, grupos e demais atores, não há uma relação de interdependência e sim, uma relação de dependência. Nesta direção, os estudos sobre a teoria da dependência, dentro das Relações Internacionais, sobremaneira, àqueles que se vinculam à Teoria Crítica, de origem marxista, nas recentes elaborações de Wallerstein e seu sistema mundo, nos ajudam a compreender melhor como se dão estas relações em termos destas ações. (WALLERSTEIN, 2004)

Desde uma perspectiva crítica e, portanto, assimétrica das interconexões em nível global, faz todo o sentido também abordar as metodologias desde o sul, pensadas a partir de uma lógica de autonomia. Neste aspecto, destacam-se os estudos do novo regionalismo que buscam trabalhar com o tema da integração, à luz das especificidades da região. Tal referencial tem ajudado, e muito, a pensar a integração na região, não somente desde uma lógica comercial, como inicialmente se configurou, por exemplo, o Mercosul. A ideia, tal como o bloco, é incorporar, pouco a pouco, questões de cunho social, a exemplo de outras iniciativas como UNASUL, ALBA, etc. E mesmo na perspectiva comercial, esta visão, fortalece a leitura dos BRICs como grupo autônomo e vinculado à periferia do sistema mundial.

No que se refere a esta questão faz-se também fundamental refletir sobre a identidade, fator essencial que se vincula ao amplo conjunto de atores que compõem a ação pública, seus valores e ideias, suas marcas e suas leituras sobre si mesmos. No caso brasileiro, inserido no contexto latino-americano, trata-se do reconhecimento da formação cultural e das características que marcam este povo e sua região. Vários pensadores têm feito formulações importantes sobre a valorização da identidade latino-americana e os desafios acerca deste processo, (a exemplo de BEIRED; BARBOSA, 2010), com uma leitura endógena e autônoma, pautada por perspectivas contra hegemônicas como a de Edgar Said (SAID, 2011), crítico literário e ativista da causa palestina.

E todo este debate se associa a uma visão mais ampla do desenvolvimento que é pano de fundo para todas as questões anteriormente postas, como caminho que, associado à democracia levaria a uma interconexão mais intensa entre Relações Internacionais e Políticas Públicas. Nesta perspectiva, a contribuição de Amartya Sen é bastante útil porque expande a compreensão que se tem sobre desenvolvimento, considerando-o não simplesmente como um processo de criação de riquezas. Com tal concepção, percebe-se a visão de Sen sobre a amplitude do conceito de desenvolvimento, interferindo não somente nas condições presentes da população e nas necessidades mais prementes, como em hierarquias superiores de desejos ou necessidades no futuro. Esta perspectiva contempla, então, não somente as benesses do crescimento econômico como as expande para além da consideração de um simples dado quantitativo, incorporando a noção de ‘desenvolvimento como liberdade’, “[...] um processo de expansão das liberdades reais que as pessoas desfrutam” (SEN, 1993, p. 17).

E é fundamental que se reconheça que pensar o desenvolvimento, e o respectivo conjunto de políticas públicas a ele vinculado, relaciona-se com a lógica do local – articulado, sem dúvidas, a realidades mais amplas, inclusive a internacional, mas considerando e enfocando a dimensão territorializada. Isto porque a dimensão territorial dos processos econômicos é essencial, tal como afirma Dowbor: “[...] ao se deslocar boa parte das iniciativas do desenvolvimento para o nível local, aproxima-se a decisão do espaço onde o cidadão pode efetivamente participar, enfrentando em particular a ‘marginalidade urbana’ que se tornou a forma dominante de manifestação da nossa tragédia social” (DOWBOR, 2014).

Para além desta relação que se pode fazer entre democracia e desenvolvimento, no que diz respeito às políticas públicas e relações internacionais, há que se destacar o papel dos organismos internacionais. Cabe sobre eles uma visão crítica, pois muitas vezes representam interesses nem sempre baseados na solidariedade e, em muitos casos, muito mais na lógica da dominação. Porém, há de se reconhecer a relevância de seu papel, ainda que controverso no desenvolvimento e na democracia no país. E, em tempos em que estas duas dimensões encontram-se minimamente marginalizadas, em prol de visões deturpadas de seus significados, talvez o apelo a determinações destes organismos, assim como convênios e assinaturas de acordos internacionais pautados em regimes internacionais, seja uma importante luz no túnel. No que se refere à agenda de políticas públicas, nas suas relações com o internacional, por exemplo, podemos citar o caso dos Objetivos do Milênio, atualmente Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Estes vários aspectos confluem para o fortalecimento de uma análise de políticas públicas que leve adiante uma reflexão para além do Estado Nacional, sobremaneira, naquilo que se refere à construção de uma análise democrática destas políticas, centrada nas pessoas, repetindo os termos de Friedman, nos seus múltiplos atores e não exclusivamente no ator estatal. No tópico que segue, avançaremos na

discussão sobre o papel da diversidade de atores e da descentralização da figura do Estado na análise de políticas.

## A CRÍTICA DECOLONIAL

Nesta perspectiva que analisa a ação pública para além do Estado Nacional, o programa de investigação decolonial constitui-se como uma modalidade de conceituação crítica elaborada desde a América Latina por um grupo de intelectuais latino-americanos que se estabelece no final da década de 1990, após romperem com a perspectiva pós-colonial e os estudos subalternos. É caracterizado por uma série de deslocamentos e problematizações sobre as formas de compreender a modernidade a partir de perspectivas históricas, culturais, sociológicas, filosóficas e epistemológicas específicas e situadas desde o sul global.

Entre seus principais expoentes destacam-se Santiago Castro-Gomez, Enrique Dussel, Arturo Escobar, Ramón Grosfoguel, Edgardo Lander, Nelson Maldonado-Torres, Walter Mignolo, Aníbal Quijano, Catherine Walsh, dentre outros pensadores cujas trajetórias intelectuais são influenciadas pelo marxismo, pela filosofia da libertação, pela teoria da dependência e pela análise do sistema-mundo. Seu projeto evoca uma epistemologia, um sujeito e um projeto político radicais e utópicos marcados fundamentalmente pelo questionamento dos modelos eurocêntricos de conhecimento e de agência.

A crítica decolonial parte, então, de uma perspectiva de longa duração e de larga escala. Longa duração, porque tem como referência o estabelecimento de um novo padrão de organização mundial do poder a partir da Conquista da América, cujo marco fundacional é o ano de 1492 (DUSSEL, 2000), e que tem como inspiração os estudos de Fernand Braudel. De larga escala, porque trabalha com a compreensão de que a colonização da América e a inserção do bloco continental americano no colonialismo servem aos interesses do capitalismo e do ocidentalismo no projeto global da modernidade, inaugurando o sistema-mundo moderno/colonial (WALLERSTEIN, 1974;1989;2004; QUIJANO; WALLERSTEIN, 1992; MIGNOLO, 2003).

A constituição da América e do capitalismo colonial/moderno e eurocentrado, na visão destes autores, instituem um novo padrão de poder mundial que tem como um de seus eixos centrais a classificação social da população mundial de acordo com a ideia de 'raça'. A partir da Conquista a Europa passa a servir como referência não só para a classificação, mas também para a hierarquização dos demais povos do mundo, reduzidos à ideia de 'raças' (índios, negros, amarelos, mestiços, azeitonados etc.). Tal classificação e hierarquização está na base do conceito de colonialidade do poder, central para a crítica decolonial.

Segundo Quijano (2009), a colonialidade do poder é um dos elementos distintivos do novo padrão mundial do poder capitalista moderno. Funda-se na imposição de uma classificação racial/étnica da população do mundo como base deste padrão de poder e opera em cada um dos planos, âmbitos e dimensões materiais e subjetivas da existência social cotidiana e da escala social. Este novo padrão colonial/moderno de classificação origina-se e mundializa-se a partir da América. Nesta perspectiva, a 'raça' e o racismo tornam-se o princípio ordenador que estrutura todas as múltiplas hierarquias do sistema-mundo (GROSGOUEL, 2008). Isto porque neste novo padrão uma determinada 'raça', o homem branco europeu moderno, passa a servir como parâmetro e referência para a organização social das demais sociedades colonizadas.

A colonialidade, desta forma, é entendida como a contra-face indissociável da modernidade. Neste sentido, não é possível se pensar em modernidade sem se considerar a colonialidade. É por conta disso que o grupo adotou como nomenclatura o termo Modernidade/Colonialidade (M/C) de forma a demarcar a co-constituição de uma e de outra, onde a barra "/" indica tanto a relação de mútua constituição quanto a hierarquização entre os termos. A modernidade é, assim, entendida como um mito que oculta a colonialidade.

Na leitura de Dussel (2000), a modernidade se caracteriza por: 1) uma autocompreensão da civilização moderna como sendo mais desenvolvida e superior às demais (o que também significa sustentar uma posição eurocêntrica); 2) uma obrigação moral movida por esta pretensa superioridade, que consiste em assumir a missão de desenvolver os demais povos primitivos, bárbaros, rudes, subdesenvolvidos, pré-modernos, tradicionais (reduzidos à ideia de 'raças'); 3) uma visão unilinear e progressiva da história, que assume que o único caminho viável e factível para realizar tal missão deve ser aquele mesmo pelo qual seguiu a Europa; 4) a justificação da violência como a práxis moderna por vezes necessária a fim de eliminar os obstáculos à modernização nas sociedades atrasadas, fazendo da guerra colonial uma guerra justa; 5) o entendimento de que tal dominação produz vítimas (o índio colonizado, o escravo africano, a mulher, a destruição ecológica etc.) e a violência interpretada como um ato inevitável, justificada como um sacrifício salvador; 6) a consideração, pela ótica do moderno, de que o bárbaro é portador de uma culpa (por opor-se ao processo civilizador) que permite à modernidade apresentar-se não apenas como inocente, mas também como emancipadora desta culpa; e 7) como os itens anteriores indicam, pelo caráter civilizatório da modernidade, interpreta-se como inevitáveis e necessários os custos, sofrimentos e sacrifícios impostos pela modernização aos demais povos 'atrasados', 'imaturos', 'pré-modernos' ou 'tradicionais', das outras 'raças' escravizáveis, do outro sexo por ser frágil, da natureza por dominar etc.

O padrão de poder inaugurado pela colonialidade implicava ainda num padrão cognitivo também novo: uma perspectiva de conhecimento na qual o não-europeu era considerado como o passado, portanto, inferior e primitivo. Um exemplo ilustrativo do que estamos argumentando aqui pode ser encontrado na Primeira Constituição do Equador, de 1830, que em seu artigo 68 assim estabelecia: "*Este congreso constituyente nombra a los venerables curas párrocos por tutores y padres naturales de los indígenas, excitando su ministerio de caridad en favor de esta classe inocente, abyecta y miserable*" (ECUADOR, 1830).

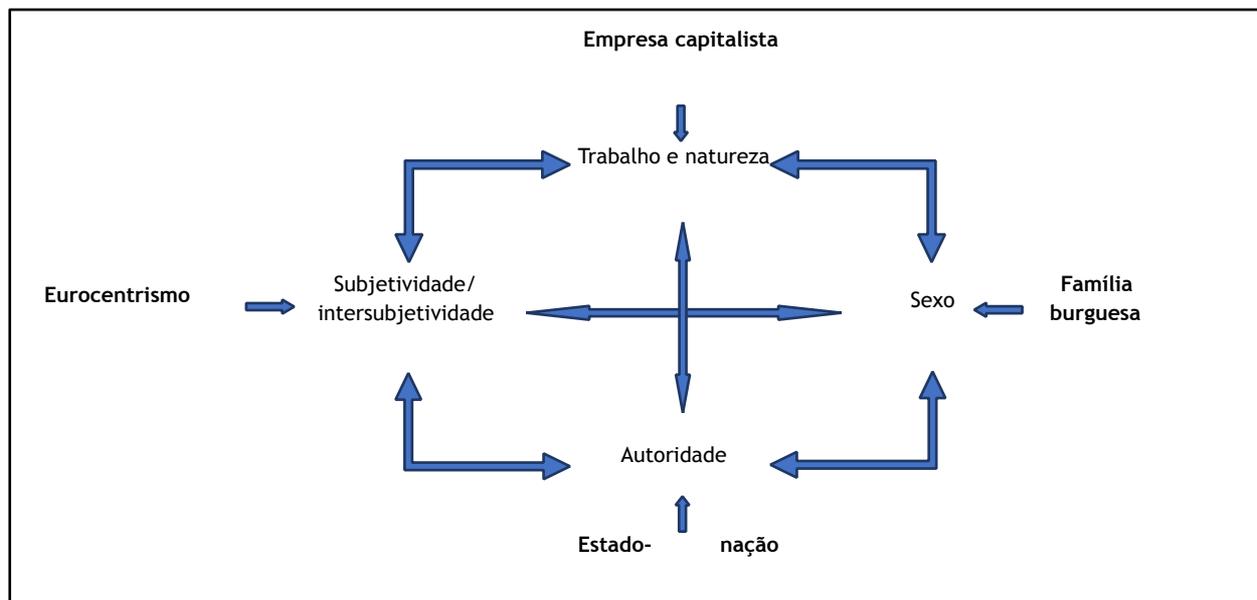
A partir da perspectiva da colonialidade, de acordo com Quijano (2002), o fenômeno do poder é caracterizado como um tipo de relação social constituído pela co-presença de três elementos: dominação, exploração e conflito, os quais afetam basicamente quatro áreas da existência social que resultam e, ao mesmo tempo, exprimem a disputa sobre seu controle: (1) o trabalho, seus recursos e produtos, onde em seu controle figura a empresa capitalista; (2) o sexo, seus recursos e produtos, onde figura a família burguesa; (3) a autoridade coletiva (ou pública), seus recursos e produtos, onde figura o Estado-nação; e (4) a subjetividade e os seus produtos, materiais e intersubjetivos, incluindo o conhecimento, onde figura o eurocentrismo.

As formas de existência social em cada uma destas áreas são interdependentes entre si e, portanto, as relações de poder que se constituem na disputa pelo controle destes âmbitos da existência social formam um complexo estrutural, isto é, estão configurados como um sistema (figura 1, página seguinte).

Naquilo que nos interessa para este artigo, que é a discussão sobre as estratégias de análise da ação pública, optaremos por focalizar apenas duas dimensões deste sistema (ainda que sua relação com as demais seja indissociável): o Estado-nação, e seu controle sobre a autoridade; e o Eurocentrismo, e seu controle sobre a subjetividade e a intersubjetividade.

No que concerne à experiência histórica latino-americana, Quijano (2005) nos fornece a metáfora de que a perspectiva eurocêntrica de conhecimento 'opera como um espelho que distorce o que reflete'. Isto é, a imagem que encontramos não é totalmente ilusória, tendo em vista que muitos dos traços que possuímos são europeus em muitos sentidos. No entanto, ao mesmo tempo, nossas distinções são ofuscadas ou mesmo apagadas pela imagem de referência, que é a europeia. Assim, o reflexo que vemos é necessariamente parcial e distorcido. É algo como se fôssemos conduzidos a ver e aceitar aquela imagem observada como nossa e como pertencente unicamente a nós. Assim, somos levados a crer que somos aquilo que não somos e, conseqüentemente, nunca conseguimos identificar nossos verdadeiros problemas e, menos ainda, resolvê-los, a não ser de maneira parcial e distorcida (QUIJANO, 2005:130).

Figura 1 – Sistema do atual padrão de poder moderno/colonial



Fonte: elaboração do autor, a partir de Quijano (2002).

Um dos exemplos mais nítidos desta distorção é justamente a questão nacional na América Latina. Uma sociedade nacionalizada e politicamente organizada como Estado-nação implica no desenvolvimento das instituições modernas da cidadania e da democracia política. Os processos mais exitosos de nacionalização das sociedades europeias dos tempos modernos decorreram da democratização dos meios de controle do trabalho, dos recursos produtivos e do controle da geração e gestão das instituições políticas. A cidadania entendida como igualdade legal, civil e política entre desiguais emerge como produto resultante destes processos. O moderno Estado-nação exprime-se entre os membros de uma comunidade que partilham de uma identidade comum, o que os teóricos da decolonialidade chamam de homogeneização da sociedade. Ou seja, os cidadãos se reconhecem como membros de uma identidade compartilhada, decorrente da participação mais ou menos democrática na distribuição do controle do poder.

No caso da América Latina, as populações que aqui viviam (que chamamos apenas de índios) não foram integradas à sociedade colonial. Sem disponibilidade para serem transformados em trabalhadores passíveis de serem explorados pela empresa capitalista (salários) e também sem condições de serem condenados a realizarem trabalhos forçados para os colonos (escavidão), a conquista dos territórios que os índios povoavam demandou seu extermínio como forma de promover a homogeneização da população nacional (branca) e, com isso, constituir o Estado-nação moderno, à luz do modelo europeu. A extrema concentração da propriedade de terras, particularmente as terras conquistadas aos índios, tornou impossível qualquer tipo de relações sociais democráticas mesmo entre os próprios brancos colonizadores e, conseqüentemente, a formação de uma relação política democrática. No lugar de uma sociedade democrática capaz de se organizar e de se fazer representar politicamente num Estado democrático, o que se viu foi a constituição de um Estado oligárquico e uma sociedade onde o poder se concentrou na mão de poucos.

Deste modo, o processo de homogeneização dos membros da sociedade, levada a cabo a partir da referência eurocêntrica como característica e condição para os Estados-nação modernos, foi conduzida nos países da América Latina não por meio da descolonização das relações sociais e políticas entre os componentes da população ou pela homogeneização da sociedade, mas pela eliminação massiva de

alguns deles ou pelo bloqueio de sua participação nas instituições políticas (índios, negros e mestiços). Assim, o processo de construção do Estado-nação se deu não pela democratização das relações sociais e políticas, mas pela exclusão de uma parcela da população. A democracia alcançada e o Estado-nação que se constituiu na América Latina, devido suas condições originárias, não puderam ser afirmados.

Por aqui, o mercado e as exigências de relativa democratização do controle de recursos de produção estavam bloqueados pelo domínio colonial e, sobretudo, o acesso ao controle democrático das instituições de autoridade. A colonialidade do poder, a classificação 'racial' da população, fez impossível toda a democratização real da sociedade. Como demonstra nossa experiência latino-americana, o desenvolvimento do Estado-nação só foi possível de maneira precária e parcial, portanto, incompleta.

Esta brevíssima contextualização histórica nos serve para problematizar a questão das teorias políticas (apolíticas) que temos como referência para analisar a ação pública no contexto latino-americano. As referências que utilizamos para pensar a ação do Estado, a democracia, as políticas públicas etc. derivam de um contexto que nos é alienígena. Assim, conceitos como Estado de direito, sociedade civil, democracia, esfera pública, direitos humanos, igualdade perante a lei, indivíduo, público e privado, sujeito, democracia, soberania popular, justiça social, racionalidade científica, desenvolvimento, progresso etc. todos carregam o fardo do pensamento e da história europeus. A invenção europeia não carrega apenas conceitos e modelos interpretativos, mas também modelos de instituições e organizações políticas comprometidas com a libertação e a emancipação humanas. Mas é preciso se ter em conta que elas foram forjadas num contexto europeu marcado pelo traço da autocivilização e de uma missão salvacionista que tem como sua contraparte oculta a colonialidade.

Isto significa, então, que tais conceitos e modelos não nos servem? Absolutamente. Significa que precisam ser relativizados? Em alguma medida, sim, mas não apenas isso. A crítica decolonial é provocadora no sentido de nos propor a busca pela elaboração de racionalidade(s) alternativa(s) à eurocêntrica para a renovação dos fundamentos do conhecimento histórico-social. Os loci de enunciação destas elaborações está naquilo que Mignolo (2003) denominou de "pensamento fronteiro", um pensamento que "desde a perspectiva da subalternidade colonial, (...) não pode ignorar o pensamento da modernidade, mas que não pode tampouco subjugar-se a ele, ainda que tal pensamento seja de esquerda ou progressista. O pensamento fronteiro é o pensamento que afirma o espaço de onde o pensamento foi negado pelo pensamento da modernidade, de esquerda ou de direita" (MIGNOLO, 2003:52). Os movimentos sociais do sul global, como os movimentos sociais indígenas e afros, bem como os de trabalhadores e trabalhadoras sem terra e sem teto, o movimento feminista, o Fórum Social Mundial e sua busca por outros mundos possíveis representam a globalidade do pensamento decolonial e seu desenvolvimento nas fronteiras entre modernidade e decolonialidade. São portadores de projetos que apontam para outras formas de vida e de relações humanas. A última e inovadora Constituição da República do Equador (2008), mais uma vez, nos serve como ilustração para esta busca por alternativas de fronteira ao reconhecer a impossibilidade de homogeneização social na concepção de Estado plurinacional após mais de dois séculos de lutas dos diversos povos originários da América Latina. Em seu artigo primeiro estabelece: "El Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitário, intercultural, plurinacional y laico" (ECUADOR, 2008, grifo nosso).

O projeto da M/C busca, enfim, construir um pensamento crítico que parte das histórias e experiências marcadas pela colonialidade e não pela modernidade. Busca também conectar formas críticas de pensamento não apenas na América Latina, mas também em outros lugares do mundo onde a expansão imperial/colonial e a própria colonialidade negam a universalidade abstrata do projeto moderno e apontam para modos de pensar, de ser e de atuar distintos (WALSH, 2005). Trata-se, portanto, não de um novo paradigma, mas de um paradigma outro que questiona os critérios de produção do conhecimento acadêmico e de construção institucional para gestão e organização do poder associados ao eurocentrismo e à modernidade, pretendendo-se consolidar como um conhecimento não eurocêntrico e desde a ferida colonial.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo deste artigo navegamos por entre abordagens que pretendem ampliar nosso conhecimento sobre diversas dimensões das políticas públicas. E elas nos permitiram ir além, pois oferecem caminhos propositivos para melhorar tais iniciativas.

Partimos de uma visão mais geral, que nos alertou para as consequências das estratégias analíticas escolhidas nos resultados das investigações. Cada estratégia aponta para determinada estrutura e dinâmica, guiando o olhar do pesquisador. A partir disso, adentramos num aspecto central para o entendimento das políticas, as relações entre os diversos atores, considerando os espaços nacionais e internacionais. Neste ponto discutimos a relevância da participação de uma pluralidade de agentes nos processos das políticas. Tal condição permitiria a incorporação das diversas realidades, contribuindo para a produção de resultados mais aderentes à necessidades e demandas locais. Além disso, a participação nos processos de governo desenvolve e reforça a cidadania. Terminamos nossa viagem refletindo sobre as dificuldades de operacionalizar tais processos democráticos em contextos marcados por matrizes cognitivas e procedimentos derivados de um padrão mundial de poder específico; o qual implica, gera e reforça determinadas relações de desigualdade, produzindo acessos diferenciados aos recursos e oportunidades sociais.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz. Prefácio. In: LIMA, Luciana Leite; RODRIGUES, Maria Isabel Araújo. (Orgs.) Campo de Públicas em ação: coletânea em teoria e gestão de políticas públicas. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2017. p. 8-9.
- BALLESTRIN, Luciana. América Latina e o giro decolonial. *Revista Brasileira de Ciência Política*, n.11, Brasília, maio-agosto de 2013, pp.89-117.
- BARDACH, Eugene. *The implementation game: what happens after a bill becomes a law*. Cambridge: MIT Press, 1979.
- BARRETT, Susan; FUDGE, Colin. Examining the policy-action relationship. In: BARRETT, S.; FUDGE, C. (Eds.). *Policy & action: essays on the implementation of public policy*. London: Methuen, 1981. p. 3–31.
- BEIRED, José Luis Bendicho.; BARBOSA, Carlos Alberto Sampaio (Orgs.). *Política e identidade cultural na América Latina*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010.
- BRAND, Ulrich. Estado e políticas públicas: sobre os processos de transformação. In DILGER, Gerhard.; LANG, Miriam; FILHO, Jorge Pereira. *Descolonizar o imaginário: debates sobre o pós-extratativismo e alternativas ao desenvolvimento*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016.
- BRUGUÉ, Quim. *Transversalidad: del concepto a la práctica, de las ideas a los resultados*. Kaledos Red Fundació, 2008.
- DOLAN, Julie.; ROSENBLOOM, David. H. (Orgs.). *Representative Bureaucracy: classic readings and continuing controversies*. New York: Routledge, 2015.
- DOWBOR, Lasdislau. *O Desenvolvimento local e racionalidade econômica*. 2006. Disponível em: <<http://dowbor.org/2006/10/desenvolvimento-local-e-racionalidade-economica-doc.html>>. Acesso em: 10 jul. 2014.
- DUSSEL, Enrique. Europa, modernidad, y eurocentrismo. In: LANDER, Edgardo. (Org.) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales, perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: CLACSO, 2000.
- DYE, Thomas R. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J., Prentice Hall. 1972

- DYE, Thomas. *Policy Analysis: What Governments do, Why they do it, and What Difference it Makes*, University of Alabama Press. 1976
- ECUADOR. *Constitución del Estado del Ecuador*. Riobamba, 1830.
- ECUADOR. *Constitución de la Republica del Ecuador*. Quito, 2008.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. As três economias políticas do welfare state. *Lua Nova*, São Paulo, n. 24, p. 85-116, Sept. 1991.
- \_\_\_\_\_. O futuro do welfare state na nova ordem mundial. *Lua Nova*, São Paulo, n. 35, p. 73-111, 1995.
- FISCHER, Tânia. Prefácio: um convite à criação. In: VENDRAMINI, Patrícia.; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento (Orgs.). *Pioneirismo, renovação e desafios: experiências do Campo de Públicas no Brasil*. Florianópolis: UDESC, 2017. p. 9-10.
- FOUCAULT, Michael. *Sécurité, territoires, population*. Paris, Gallimard/Seuil, 2004
- GROSGUÉL, Ramon. Para descolonizar os estudos de economia política e os estudos pós-coloniais: transmodernidade, pensamento de fronteira e colonialidade global. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 80, p.115-147.
- HILL, Michael. *The public policy process*. 6th ed. New York: Routledge, 2013.
- HILL, Michael; HUPE, Peter. *Implementing public policy*. 3 ed. London: SAGE, 2014.
- JOBERT, Bruno.; MULLER, Pierre. *L'État en action*. Paris: PUF, 1987.
- KEOHANE, Robert; NYE, Joseph S. *Power and Interdependence*. Boston: Scott, Foresman and Company, 1989.
- KNILL; Christoph; TOSUN, Jale. *Public Policy: a new introduction*. London: Palgrave Macmillan, 2012.
- LANDER, Edgardo. (Org.) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales, perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: CLACSO, 2000.
- LASCOURÈS, Pierre.; LE GALÈS, Patrick. *Sociologie de l'action publique: domaines et approches*. 2e édition. Paris: Armand Colin, 2012
- LASSWELL Harold. *Who gets What, When, How*. Cleveland, Meridian books, 1936
- \_\_\_\_\_. The Policy Orientation. In H. LASSWELL, D. LERNER (dir.), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*, Standford, Standford University Press, 1951.
- LIMA, Luciana Leite; D'ASCENZI, Luciana. Estrutura normativa e implementação de políticas públicas. In: MADEIRA, Lígia Mori (Org.). *Avaliação de políticas públicas*. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2014. p. 50-63.
- \_\_\_\_\_. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. *Revista de Sociologia e Política*, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.
- LINDBLOM, Charles. The science of muddling-through. *Public Administration Review*, v. 19, n. 1, p. 79-88, 1959
- LIPSKY, Michael. *Street-level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation, 2010.
- MAJONE, Giandomenico; WILDAVSKY, Aaron. Implementation as evolution. In: PRESSMAN, Jeffrey. L.; WILDAVSKY, Aaron. (Eds.). *Implementation*. 3 ed. ed. Berkeley: University of California, 1984. p. 163–180.
- MIGNOLO, Walter. *Historias locales/disenos globales: colonialidad, conocimientos subalternos y pensamiento fronterizo*. Madrid: Akal, 2003.
- MULLER, Pierre; SUREL, Yves. *A análise das políticas públicas*. Pelotas: EDUCAT, 2002.

- PETERS, Guy B. *Advanced introduction to public policy*. Massachusetts: Edward Elgar, 2015.
- PAGE Edward. *The Origins of Policy*. In M. MORAN, M. REIN, R. GOODIN, *Oxford Handbook of Public Policy*, Oxford, Oxford University Press, 2006.
- POULANTZAS, Nicos. *State, Power, Socialism*. Londres; Nova York: Verso Classics, 1980.
- QUIJANO, Anibal. *Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina*. In: LANDER, E. (Org.) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales, perspectivas latino-americanas*. Buenos Aires: CLACSO, 2000;2005.
- \_\_\_\_\_. *Colonialidade, poder, globalização e democracia*. *Novos Rumos*, ano 17, n.37, 2002.
- \_\_\_\_\_. *Colonialidade do poder e classificação social*. In: Sousa Santos, B.; Meneses, M. P. (Orgs.). *Epistemologias do Sul*. Coimbra: Edições Almedina, 2009.
- QUIJANO, Aniebal; WALLERSTEIN, Immanuel. *Americanity as a concept, or the Americas in the modern world-system*. *International Social Science Journal*, v.44, n.4, pp.549-57.
- ROSE Richard, DAVIES Davies. *Inheritance in Public Policy: Change without Choice in Britain*, New Haven, Yale University Press, 1994.
- ROTH DEUBEL, André-Noël. *Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos*. In: ROTH DEUBEL, André-Noël (Org.). *Enfoques para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, 2010. p. 17-65.
- SABATIER, Paul; MAZMANIAN, Daniel. *The implementation of public policy: a framework of analysis*. *Policy Studies Journal*, v. 8, n. 4, p. 538–560, 1980.
- SABATIER, Paul; WEIBLE, Christopher M. *The Advocacy Coalitin Framework: innovations and clarifications*. In: SABATIER, Paul (Ed.). *Theories of the policy process*. Cambridge: Westview Press, 2007. p. 189–220.
- SAID, Edward W. *Cultura e imperialismo*. Tradução Denise Bottmann. São Paulo : Companhia das Letras, 2011.
- SEN, Amacya. *O desenvolvimento como expansão de capacidades*. *Lua Nova*, São Paulo, n.28/29, p. 313-333, 1993, p. 17.
- SUREL, Yves. *Las políticas públicas como paradigmas*. *Estudios Políticos*, n. 33, p. 41–65, 2008.
- WALLERSTEIN, Immanuel. *The Rise and Future Demise of the World Capitalist System: Concepts for Comparative Analysis*. *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 16, No. 4 (Sep., 1974), pp. 387-415 WALLERSTEIN, Immanuel. *World-System Analysis*. London: Duke University Press, 2004.
- WALSH, Catherine. *Interculturalidad, conocimientos y decolonialidad*. *Signo y pensamiento*, n.46, v.24, enero-junio, 2005.