

---

# MIRANDO AO REVÉS AS POLÍTICAS PÚBLICAS: OS DESENVOLVIMENTOS DE UMA ABORDAGEM CRÍTICA E REFLEXIVA PARA O ESTUDO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

*MIRADA AO REVÉS APPROACH: DEVELOPMENTS OF A CRITICAL AND REFLECTIVE APPROACH TO THE STUDY OF PUBLIC POLICIES*

---

*Rosana de Freitas Boullosa*

*Doutora em Políticas Públicas pela Università IUAV di Venezia, na Itália, Professora associada do Departamento de Administração da Universidade Federal da Bahia (UFBA), Bolsista de produtividade DT do CNPq, Editora da Revista NAU Social e Coordenadora nacional na Escola Livre em Gestão Social*

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 Por um novo modelo normativo crítico e situado; 2 A dimensão das disputas entre quadros de valor ativos; 3 A dimensão da implicação como reflexividade pública em ação; 4 Do choque entre racionalidades para a compreensividade pública das racionalidades múltiplas; 5 Conclusão; Referências.

**RESUMO:** Neste artigo avança-se na compreensão da abordagem da Mirada ao Revés, compreendendo as políticas públicas como fluxos axiológicos de uma multiatorialidade ativada em experiências públicas que se organizam contextos de governo de problemas considerados de pública relevância ou em contextos de preservação de bens públicos. Estruturado em quatro partes, além desta introdutória, o artigo apresenta em sua segunda parte a estrutura normativa mais geral da proposta, para nas seguintes, desenvolver mais em específico suas três dimensões de entrada, concluindo com algumas reflexões sobre a relação entres tais dimensões e os principais desafios que podem ser encontrados nos planos analítico, metodológico e deontológico de pesquisa.

**PALAVRAS-CHAVE:** Mirada ao Revés. Estudos Críticos. Pragmatismo. Reflexividade Pública. Multiatorialidade.

**ABSTRACT:** This article advances the understanding of Mirada ao Revés approach, understanding public policies as axiological flows of a multi-activity activated in public experiences that organize contexts of government of problems considered of public relevance or in contexts of preservation of public goods. Structured in four parts, in addition to this introductory, the article presents in its second part the more general normative structure of the proposal, in order to further develop its three input dimensions more specifically, concluding with some reflections on the relationship between these dimensions and the main challenges that can be found in the analytical, methodological and deontological research plans.

**KEYWORDS:** Mirada ao Revés. Estudos Críticos. Pragmatismo. Reflexividade Pública. Multiatorialidade.

## INTRODUÇÃO

Políticas públicas emerge com objeto de um campo de estudos razoavelmente novo, pois pretensamente dissociado da ciência política, em meados do século passado, a partir das obras pioneiras de Harold Lasswell. Em *The Policy Sciences*, organizado com Daniel Lerner (1951), Lasswell assina o primeiro capítulo no qual apresenta a sua *Policy Orientation*, ou seja, sua abordagem de políticas públicas, em torno da qual advogava já a existência de um novo campo de estudos (LASSWELL, 1951). Em linhas gerais, a abordagem de Lasswell, ainda que tenha mudado um pouco de configuração ao longo das décadas seguintes, apresentava-se desde o começo como uma ciência social aplicada à democracia, de filiação declaradamente pragmática, de natureza normativo-prescritiva, voltada para a resolução racional-instrumental de problemas públicos, de composição multidisciplinar e amparada pelo conhecimento especializado (LASSWELL, 1951; 1968; 1970; 1971).

As reações à sua proposta podem ser resumidas em três macro direções: uma ampla maioria que concordou com suas ideias, assumindo-as inclusive em suas práticas profissionais e acadêmicas; uma certa minoria que, não obstante concordassem com as premissas mais gerais do seu modelo, defendiam que a racionalidade linear-sequencia proposta não seria possível de modelar a ação em políticas públicas, sendo mais adequado outros modelos de racionalidade como seria o caso do incremental; além de uma minoria muito menos expressiva que discordava tanto da possibilidade de construção de um novo campo de estudos a partir de uma única abordagem, quanto do modelo de racionalidade proposto, o qual seria, para este pequeno grupo, um modelo pouco democrático e com baixa sensibilidade para as diferentes composições sociais que caracterizava, por exemplo, a sociedade estadunidense de então.

Estas três reações se desenvolveram e as duas primeiras acabaram se aproximando cada vez mais para constituírem o que hoje chamamos de *mainstream* no campo de estudos em políticas públicas, de tradição positivista e ancorado nas noções de racionalidade instrumental, de conhecimento especializado, de resolução analítica dos problemas públicos e na teoria explicativa do ciclo de políticas públicas. Contudo, neste artigo, nos interessa aquela terceira parte, a menor das menores, e seus desenvolvimentos, que culminaram no que hoje chamamos de estudos críticos em políticas públicas, de tradição pós-positivista, que admite a coexistência democrática de múltiplas racionalidades no contexto das políticas públicas, representando hoje provavelmente os esforços mais consistentes e difundidos de *contra-mainstream*, quando observado tanto

sob a lente das revistas especializadas, quanto das sociedades de fomento à produção científica, não obstante sua pouca difusão, ainda, no contexto brasileiro.

Os estudos críticos em políticas públicas reúnem hoje diferentes abordagens, as quais, não obstante defendam suas diferenças, compartilham de, pelo menos, três complementares assunções: de um lado, constroem-se sobre um crítica consistente ao cientificismo positivista, à neutralidade normativa, bem como ao modelo elitista de democracia liberal-tecnocrática; de outro, adotam a linguagem e as práticas comunicativas como materiais centrais de pesquisa; e, por fim, oportunizam múltiplos caminhos de análise, que se afastam da lógica formal aprisionante e se aproximam de lógicas informais da razão prática, ou do que Fischer (2016) chamou de raciocínio-no-contexto. Dentre estas abordagens, destacamos a argumentativa, a interpretativista, a narrativa e a mirada ao revés, à qual alinha-se este trabalho.

A *Mirada ao Revés* (BOULLOSA, 2013), uma abordagem brasileira em estudos críticos em políticas públicas, caracteriza-se por compreender as políticas públicas como fluxos de instrumentos, práticas e argumentos ativados por uma multiatorialidade interessada tanto na definição de problemas públicos, e de suas alternativas de solução, quanto na preservação de bens públicos. Instrumentos, práticas e argumentos são, portanto, materiais de ação de um conjunto impreciso de atores que entram e saem conformando tais fluxos, que modelam e são modelos por quadros de valores que lhes subjazem. Essa imprecisão explica-se pela natureza de difícil governo, imprevisibilidade e impossibilidade de orquestração dos atores. Em outras palavras, trata-se de uma multiatorialidade em contínua transformação, que não pode ser definida a priori e que é sempre situada no tempo e no espaço, porque se constrói no próprio fluxo, como êxito de diferentes práticas de uso, ativadas por diferentes grupos, os quais, ao consolidar suas gramáticas, vão se tornando público em tais e de tais fluxos - em um processo que Dewey (1927) chamou de publicização (construção de público).

Compreender as políticas públicas como fluxos multiatoriais situados significa ainda abrir uma importante discussão para o lócus de produção e reprodução de conhecimento em políticas públicas, dentro de um contexto político mais amplo de superação da relação de subalternidade com os centros clássicos de produção de conhecimento. Neste sentido, a *Mirada ao Revés* também propõe uma nova mirada, desta vez ao contrário, sobre a relação centro-periferia na produção e difusão do conhecimento, defendendo um olhar posicionado para compreender melhor as múltiplas temporalidades e espacialidades com as quais convivemos, com implicações evidentes em

nossas estruturas tecnológicas, sociais e de saber. Isto nos leva, com algum esforço, a repensar a nossa produção de conhecimento em teoria de políticas públicas como para além da pesquisa aplicada, aproximando-se de uma noção de pesquisa implicada, que é exatamente aquela pesquisa implicada na transformação social a partir da própria sociedade, explorando um caminho sociocêntrico para o estudo das políticas públicas. A implicação na pesquisa relaciona-se à reflexividade na produção conhecimento. É a reflexividade que traz uma nova posicionalidade valorativa para que deixemos de falar em pesquisa aplicada e passemos a falar em pesquisa implicada, funcionando ainda como o motor da experiência que se desenrola em contextos públicos de ação em políticas públicas.

Neste artigo, portanto, avança-se na compreensão da *Mirada ao Revés*, compreendendo as políticas públicas como fluxo axiológico de uma multiatorialidade ativada em experiências públicas/contextos de governo de problemas considerados de pública relevância ou em contextos de preservação de bens públicos. Organizado em quatro partes, além desta introdutória, o artigo apresenta em sua segunda parte a estrutura normativa mais geral de sua proposta, para nas seguintes, desenvolver mais em específico suas três dimensões de entrada, concluindo com algumas reflexões sobre a relação entre tais dimensões e os principais desafios que podem ser encontrados nos planos analítico, metodológico e deontológico de pesquisa.

### **POR UM NOVO MODELO NORMATIVO CRÍTICO E SITUADO**

Os processos contemporâneos de políticas públicas, caracterizado pela complexidade crescente em diferentes níveis, bem como pela incerteza, apontam cada vez mais para a falência de um modelo positivista de intervenção social baseada na racionalidade instrumental aplicada ao tratamento isolado dos chamados problemas públicos (TRIBE, 1972; FISCHER, 2016). Esta falência de alguma forma relaciona-se a um projeto de modernização racional da sociedade defendido arduamente pelo desenvolvimento da filosofia analítica estadunidense a partir de meados dos anos 50, acabando por influenciar os desenvolvimentos do campo de estudos em políticas públicas para muito além do que o próprio Harold Lasswell havia imaginado (LASCOUMES; LE GALES, 2007; BOULLOSA, 2019).

Ainda que este projeto inspire grande parte do mainstream dentro do campo de estudos em políticas públicas, seus limites empiricistas acabam por demandar uma redução cognitiva forte para que seus analistas possam isolar analiticamente as partes dos problemas que desejam tratar. A força

projetual é tamanha que frequentemente parte dos seus problemas de implementação acabam por ser atribuídos prematuramente às idiossincrasias do contexto de implementação, reforçando o fetiche pelo processo racional linear de projeção de soluções para problemas públicos, bem como a supremacia do conhecimento especializado, insistindo na separação infértil entre política e políticas públicas (CALLAHAN, JENNINGS, 1983; FORESTER, 1987; FISCHER E FORESTER, 1987; STONE, 1988; HAWKESWORTH, 1988; MAJONE, 1989; FISCHER, 2007; DRYZEK, 1989; ZITTOUN, 2014; BOULLOSA, 2014; FARRELY, 2015; FISCHER 2016; QUIJANO, 2017; TORGERSO, 2018).

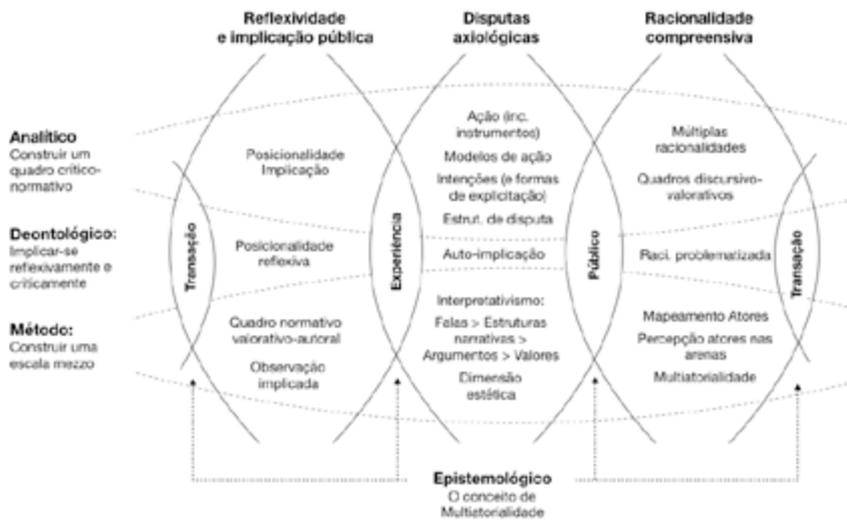
Os problemas públicos contemporâneos, agravados em tempos de crise, exige novas formas de olhar e novos modelos normativos que deem conta de suas complexidades e incertezas, tanto em termos direitos e de valores, quanto em termos de um projeto de sociedade que valide e seja validado pelos tais modelos. Compreender os processos de disputa em curso requer também a problematização de um quadro valorativo que não se apoie em uma neutralidade na relação entre o fazer ciência e o fazer política. A política diz respeito à disputa entre quadros de valor ativos em uma sociedade e o conhecimento que é produzido está sempre situado em tais quadros. É este o processo democrático e democratizador da vida em sociedade que vem estruturando o modelo crítico e situado da *Mirada ao Revés* para o estudo das políticas públicas.

Subjazem a este modelo, as noções de racionalidade discursiva (como a desejada), valores (como o meta-objeto de tais estudos), argumentos (como objeto), práticas (como contexto mais local), reflexividade (como motor da aprendizagem desejada e postura deontológica), bem como a própria noção de democracia (como finalidade de implicação em processos de políticas públicas) (BOULLOSA, 2013). Estas noções que se ativam em diferentes modos nos estudos críticos em políticas públicas, possuem interfaces importantes e necessárias com a abordagem da *Mirada ao Revés*, para a qual as políticas públicas (policies) são assumidas como um construto analítico que reconstrói significativamente e de modo implicado 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, compreendidos a partir da noção de experiência pública (BOULLOSA, 2013).

O atual momento de desenvolvimento da *Mirada* pode ser sintetizado abaixo (fig. 1), a partir da exploração de três diferentes dimensões de análise, cujas interfaces se dão pelos conceitos de transação, experiência e público, e que se estruturam em torno de planos de pesquisa (analítico,

deontológico e metodológico). Os conceitos estruturantes do modelo analítico em questão delimitam seu plano epistemológico e constroem um conjunto de mínimo de articulação teórica para a ancoragem de uma visão sociocêntrica dos processos de políticas públicas, da qual emerge a noção de multiatorialidade, como uma nova teoria da articulação entre atores, a qual, por sua vez, também se atoriza em tais processos, modelando-os e sendo por eles modelados.

**FIGURA 1: DIMENSÕES, CONCEITOS ESTRUTURANTES E PLANOS DE PESQUISA DA MIRADA AO REVÉS**



Fonte: Elaboração própria, 2019

A transação é o motor e ao mesmo tempo o êxito da interrelação entre os atores. Os atores projetam suas ações em contextos de interação, mas, quando esta interação alcança um nível de reorganização própria e não orquestrada, ela supera o sufixo inter- e aproxima-se do sufixo trans- (DEWEY, 1927). A transação deweyana é aquele cujo fruto é resultado de uma construção na qual as partes envolvidas concertam um caminho alternativo às suas prévias projeções, construindo conhecimento a partir da percepção compartilhada de alguma lacuna ou dúvida comum. Este processo de transação seria uma forma excepcional de experiência na qual os sujeitos envolvidos estariam longe do sujeito solitário filosoficamente pensado por Pierce (1890), mas, seguindo Dewey, muito perto de um

sujeito em relação constante com outros sujeitos. Neste sentido, a transação entre atores (sujeitos que assumem a ação da representação prévia) torna tais atores novamente sujeitos de e a um processo não orquestrado de produção de conhecimento situado, que se valida na própria transação, mesmo que efemeramente.

E esta transação acontece mais facilmente em cursos de ação (DEWEY, 1927; 2005; MEAD, 1932; 1938; WEICK, 1995; ARGYRIS; SCHON, 1996; QUÉRÉ; 2003; QUÉRÉ; TERZI, 2015). É o movimento transacional que produz conhecimento novo. Um conhecimento que se dá na experiência, pois ele mesmo é, de certa forma, a experiência em si. A experiência pode ser compreendida, portanto, como a transação situada e com posicionalidade própria, diferente das previamente projetadas pelos atores implicados em situações ou em fluxos de políticas públicas. Estas experiências conformam as arenas públicas, compreendidas como espaços socioinstitucionais no qual os atores interagem em processos de políticas públicas, modeladas por eles, mas também modelando-os. Por ser situada, a própria arena pode ser vista como uma experiência das muitas experiências que lá emergem, aproximando-a do conceito de experiência pública (QUÉRÉ, 2003), ou, mais ainda, ao conceito de meta-experiência pública.

Os processos de transação, ademais, acontecem entre atores envolvidos em experiências públicas que conformam público daquele mesmo processo ativado. Para retomar a base epistemológica do público, recorre-se à Dewey novamente. Para ele, público é conjunto de sujeitos ativados em processos de investigação conjunta (ênquete, em francês; inquiry, em inglês) para solucionar problemas que são considerados como de pública relevância (DEWEY, 1927). Sua formação, que recebe o nome de publicização, acontece, portanto, em paralelo ao próprio processo de problematização, em uma dinâmica de retroalimentação e co-dependência (CEFAI, 2015). Mas o público como processo (DEWEY, 1927), como êxito (CROSTA, 2009) ou mesmo como experiência (QUÉRÉ, 2003) ainda não parecia suficiente para a problematizar a noção de público nas dimensões das diversidades da sua composição, tampouco nas dinâmicas ativadas por tais diversidades. No primeiro caso, a diversidade se traduz tanto na multiplicidade e variedade de presenças que o conforma, bem como nas diferentes formas e intensidades de engajamento de tais presenças, as quais, como suas gramáticas de ação, disputam quadros valorativos em relação aos problemas públicos ou bens públicos pelos quais são ativados. Complexidade, incerteza e posicionalidade integram as dinâmicas ativadas pela diversidade, resultando em um processo de atorização própria, que recebe o nome de multiatorialidade.

A multiatorialidade é, assim, um constructo interpretativo sociocêntrico que busca superar a dimensão estadocêntrica do ator individual como *locus* único da ação em políticas públicas, bem como definidora da própria qualidade da ação (a política é pública porque o ator o é). Neste sentido, considera a importante passagem para a reificação do conceito de ator como um ator em contexto, o qual, entretanto, ainda é considerado como *locus* primordial da ação em políticas públicas, para então chegar a reificação do ator como um ator em interação contextual. Com esta última passagem, emerge um caminho consistente para abordagens que se debruçam sobre a articulação entre atores e não sobre os atores em si. A multiatorialidade percorre este caminho, mas atribuindo também a natureza de ator a tal articulação. Em outras palavras, por meio da multiatorialidade, a mirada ao revés atoriza a articulação entre atores.

## 2 A DIMENSÃO DAS DISPUTAS ENTRE QUADROS DE VALOR ATIVOS

A virada linguística, expressão popularizada por Richard Rorty (1967), trouxe uma grande novidade para o campo de estudos em políticas públicas: a possibilidade de compreender as políticas públicas de um ponto de vista do significado. Ao campo, esta contribuição chegou pelas mãos pioneiras de autores como Charles Taylor (1971), Richard Berenstein (1971) e Frank Fischer (1980), sob a influência dos trabalhos do principal autor da segunda geração da Escola de Frankfurt, Jürgen Habermas, o qual, por sua vez, inspirava-se e trazia para tal escola a virada linguística na filosofia de Ludwig Wittgenstein (1968 [1921]). Este movimento complexo de migração entre campos interdisciplinares apoiou-se na ideia de que as relações sociais podiam ser compreendidos como textos, ou análogos de textos, aos quais subjazeriam relações de poder e outras modelagens sociais, abrindo espaço para que Habermas propusesse a racionalidade comunicativa como a mais própria para explicar os processos de tomada de decisão no âmbito da esfera pública, sobretudo quando normativamente projetada (HABERMAS, 1986).

No campo de estudos em questão, o interpretativismo foi inicialmente proposto por Bruce Jennings como uma primeira abordagem capaz de responder analiticamente à compreensão das políticas públicas a partir da chave linguística, passando a considerar que seus principais materiais não seriam mais as ações dos governo, mas, sim, os textos contidos em tais ações (In: CALLAHAN, JENNINGS, 1983). Esta nova perspectiva rapidamente abriu espaço para trabalhos sucessivos e muito importantes para os estudos críticos em políticas públicas, tais como os de John Forester

(1987), Frank Fischer e John Forester (1987), Deborah Stone (1988), Mary Hawkesworth (1988), Giandomenico Majone (1989), dentre outros, que passaram a explorar quais seriam, efetivamente, os materiais principais contidos nos fluxos de políticas públicas.

Forester defende que os textos devem ser problematizados como estruturas visíveis de significados sociais cuja construção se daria no plano dos próprios discursos e de suas ações (FORESTER, 1987), apostando na desnaturalização dos processos de construção de conhecimento. Com Fischer, esta discussão começa a ampliar-se ao trazer à tona, desta vez, nas estruturas invisíveis contidas em tais estruturas: os valores. Seriam os valores que estariam por trás dos textos, reorientando, assim, o que poderia ser chamado de principal material de pesquisa em políticas públicas. Stone (1988) e Majone (1999), por sua vez, consideram que entre os textos e os valores, encontram-se os argumentos. Os argumentos seriam, portanto os conteúdos primazes dos textos, o que passa a implicar que o sujeito que identifica os argumentos em meio às estruturas visíveis dos textos, interpreta tais narrativas de acordo com seu próprio quadro de valores, assumindo uma necessária postura reflexiva para o analista de políticas públicas. Não obstante ambos assumirem a dimensão argumentativa das políticas públicas, se diferenciam pela ênfase proposta: se para Stone (1988) os argumentos evidenciam a não neutralidade dos processos de políticas públicas que passam a ser vistos como disputa política por ideias e valores; para Majone (1999) estes evidenciariam a necessidade de uma nova forma de governo a qual ele chama de “sistema de governo por discussão” (MAJONE, 1999, p.3)

Há, portanto, uma importante passagem de complexidade e profundidade entre compreender as políticas públicas como textos ou análogos de textos, como narrativas, como argumentos e, finalmente, como valores. A *Mirada ao Revés* assume este quadro interpretativo a múltiplas entradas, propondo ainda a integração de uma ulterior: o enquadramento dos valores em situações de ação pública, a partir da noção de quadro de valorativos, pois, reforçando a interdependência entre estes, mas também lembrando que tratam-se, ao final das contas, de quadros de valores ativos. Fazendo o caminho inverso, são, portanto, estes valores ativos, sempre implícitos, parciais e incertos, que subjazem os valores explicitados, os argumentos, as narrativas e os textos produzidos e modelados em diferentes fluxos de políticas públicas. Além disto, problematiza o papel e a posicionalidade do analista de políticas públicas, o qual, a cada passagem de nível neste frame múltiplo, expõe-se mais em termos de interpretação, já que seus próprios quadros de valores passam a ser analiticamente solicitados. Um caminho possível de saída, para a *Mirada ao Revés*, consiste na exploração da dimensão reflexiva do analista.

### 3 A DIMENSÃO DA IMPLICAÇÃO COMO REFLEXIVIDADE PÚBLICA EM AÇÃO

O sujeito em ação em processos de políticas públicas pode desenvolver uma postura de reflexividade, compreendendo-a como a capacidade de refletir no curso da ação, com reverberações sobre o próprio curso. A reflexividade constitui-se como uma das bases teóricas dos estudos críticos em políticas públicas, chegando a propor a discursividade reflexiva como mais um caminho possível para a análise de políticas públicas (FISCHER, GOTTSWEIS, 2012). Esta reflexividade, quando acontece, pode levar o sujeito em ação para uma situação mais ampla de relação com o fluxo de políticas públicas no qual encontra-se envolvido, para então, eventualmente, dar-se conta que os significados contidos nos textos, narrativas, argumentos e quadros de valor ativos, assumem uma função de material singular na produção de conhecimento.

Ao ver o fluxo de políticas públicas como um fluxo de produção de conhecimento, o sujeito em ação pode problematizar o seu próprio processo de produção de conhecimento como um processo *in progress* de produção de conhecimento aplicado. Contudo, esta produção de conhecimento se dá em um processo coletivo. Ninguém produz conhecimento sozinho, como tantas vezes problematizou John Dewey, a partir do conceito de público. A produção de conhecimento é um processo de investigação situada e, de certa forma, aplicada. Interroga-se em função da percepção de uma necessidade de interrogação e, sempre, no âmbito do que o próprio Dewey chamou de uma comunidade de interrogadores ou de investigadores (dinâmica mais tarde finamente desenvolvida por Karl Weick, no âmbito organizacional; e por Joseph Gusfield, no público).

Quando este processo de produção de conhecimento, porém, é visto pelas lentes da multiatorialidade, reflexivamente, a aplicação torna-se implicação. O sujeito passa a ser como um sujeito implicado em um processo de conhecimento coletivo, não orquestrado, de uma multiatorialidade da qual ele faz parte, mas que, ao formar-se atorizou-se ao ponto de também ser ca paz de desenvolver, ela mesma, um reflexividade. E, desta vez, é melhor falar em uma espécie de reflexividade pública que se na e pela ação de uma multiatorialidade que, mais do que engajada, está implicada em um processo de transformação social. A mudança em processos ou fluxos de políticas públicas, sobretudo quando democrática, implica na reorganização das experiências individuais e de diferentes coletividades por meio das dinâmicas construídas pela própria multiatorialidade, cujo motor de significação e posicionalidade é, de certa forma, a percepção deste outro generalizado, em referência direta à George Mead, mas, para a Mirada ao Revés, mais amplamente ou sobretudo, coletivo.

#### **4 DO CHOQUE ENTRE RACIONALIDADES PARA A COMPREENSIVIDADE PÚBLICA DAS RACIONALIDADES MÚLTIPLAS**

De alguma maneira, o campo de estudos em políticas públicas nasce de um projeto de racionalidade de matriz linear sequencial para o tratamento e resolução dos problemas de pública relevância (LASCOUME; LE GALÉS, 2009; BOULLOSA, 2013). Sua primeira abordagem, a policy orientation proposta por Harold Lasswell (1951), apresentou-se como inspirada no pragmatismo de John Dewey (LASSWELL, 1970; 1971), pautada pela racionalidade instrumental (idem, 1960; 1970; 1971), voltada à resolução analítica de problemas considerados de pública relevância (idem, 1951; 1960; 1970), multimetodológica (idem, 1951; 1960; 1971) e alicerçada no saber especializado (idem, 1951; 1960; 1968). Em termos de racionalidade, apostava-se em uma ciência neutra e baseada em evidências empíricas, de natureza linear-sequencial, como o melhor caminho para a garantia da democracia (Idem, 1950; 1951; 1960; 1970; 1971). Mas, o mais importante era observar que, a este projeto de racionalidade, subjazia um projeto muito mais amplo de racionalidade positivista para a organização social (TRIBE, 1972; STONE, 1998; MAJONE, 1999; FISCHER, 2016) e suas intervenções.

Dentro do campo de estudos em políticas públicas, o projeto racional positivista para a sociedade teve seu auge nos anos 50 e 60 com o crescimento da filosofia analítica nos Estados Unidos. A crítica, porém, a este excesso de racionalidade linear-quase-sinótica já chegou quase que de imediato, inicialmente por dentro do próprio campo, por meio da defesa de uma racionalidade incremental (DAHL e LINDBLOM, 1953; LINDBLOM, 1965; WILDAVSKY, 1979); mas também por fora do campo, pela modelização da racionalidade comunicativa de Jurgen Habermas. Este outro modelo de racionalidade, de inspiração na virada linguística, mas também no pragmatismo de Dewey e Mead, abriu caminho para modelos sucessivos de racionalidade argumentativa e de racionalidade discursiva já dentro do âmbito dos estudos críticos em políticas públicas. Outros modelos de racionalidade foram sendo, aos poucos, incorporados às estruturas de análise do campo, como foram os casos, ainda que muito menos difusos, da racionalidade no contexto e da racionalidade prática. Este também é o caso de um ainda menos conhecido modelo de racionalidade afetiva.

Contudo, os diferentes modelos de racionalidade possuem um aspecto em comum: normativamente, apresentam-se como estruturas de compreensão da ação individual e coletiva em contexto de políticas públicas, defendendo sua adequabilidade projetual em relação ao todo. Assim, se a racionalidade discursiva é constituem-se os óculos cognitivos de turno,

será também esta o modelo de racionalidade considerado como ideal na articulação entre os esforços, as ações e os instrumentos que coexistem em contextos específicos de políticas públicas. Um pouco na contramão desta assunção de caráter normativo-projetual quando se discute modelos de racionalidade, a *Mirada ao Revés* propõe a dimensão analítica de uma racionalidade compreensiva pública que se daria no fluxo de políticas públicas, engendrada pela multiatorialidade, a qual, por sua vez, subjazeria diferentes modelos explicativos de racionalidades possíveis, passíveis, pelo menos parcialmente, de serem reconstruídos a partir de seus quadros de valor ativos, sobretudo quando no curso da experiência situadas e com posicionalidade crítica. Em palavras finais, o modelo de racionalidade compreensiva pública, portanto, apoia-se na ideia de que os fluxos de políticas públicas são e precisam ser democraticamente engendrados pelas diferentes racionalidades que modelam os processos de investigação pública.

## 5 CONCLUSÃO

A abordagem da *Mirada ao Revés* para o estudo das políticas públicas situação de dentro dos estudos críticos em políticas públicas, mas se singulariza por dois diferentes movimentos: de um lado, busca reforçar reflexivamente o diálogo com a construção do campo de estudos em políticas públicas, por entender que este já possui natureza e fronteiras próprias; por outro, busca reconstruir uma relação falsamente consolidada entre as abordagens mainstream dominantes e o pragmatismo, por compreender que, não obstante uma inegável influência inicial, o mainstream ganhou suas feições que o distinguiu desde os anos 1960, a partir da forte aproximação com a escola da filosofia analítica. Como parte desta busca por reconstrução, encontra-se a aproximação com os trabalhos do pragmatismo clássico, de John Dewey e George Mead, por meio dos conceitos de público, experiência, reflexividade na ação e o outro-generalizado, passando ainda pela leitura francesa deste mesmo pragmatismo, desenvolvida a partir de meados dos anos 90.

Ao interpretar as políticas públicas como fluxos de instrumentos, práticas e argumentos ativados por uma multiatorialidade interessada tanto na definição de problemas públicos, e de suas alternativas de solução, quanto na preservação de bens públicos, a *Mirada ao Revés* defende a implicação reflexiva como caminho para uma revisão de pesquisa nos planos da ontologia, da episteme, do método e da deontologia, provocando, além de algumas rupturas teóricas com a perspectiva estadocêntrica das e nas políticas públicas, uma aproximação forte com o conceito de gestão social. A gestão social, compreendida como a gestão dos problemas sociais pela

própria sociedade (FRANÇA-FILHO; BOULLOSA, 2015) responde em grande parte aos apelos de caráter normativo-projetual inerente aos que assumem as políticas públicas como objeto de estudo. Nesta perspectiva, de ontologia, a gestão social autoriza-se como meio para uma ação implicada nos processos de transformação social, quando desejadamente multiatorial, reforçando mais a sua natureza de processo do que de produto de inovação na produção social do conhecimento (BOULLOSA, SCHOMMER, 2009). Em palavras finais, é ela a dar sentido e significado a situações de ação reflexiva que acontecem em contextos ou fluxos de políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

AGYRIS, Chris; SCHON, Donald. *Organizational learning II: theory, method and practice* reading, MA: Addison Wesley, XXIX, 1996.

BERNSTEIN, Richard Jacob. *Praxis and action: contemporary philosophies of human activity*. Pennsylvania: University of Pennsylvania Press, 1971.

BOULLOSA, Rosana de Freitas (Org.). *Dicionário para a formação em gestão social*. Salvador: CIAGS/UFBA, 2014.

\_\_\_\_\_. *Lasswell and the mirror of time: considering some of the questions raised by Torgerson*. Critical Policy Studies, Londres, v. 13, n. 2, p. 226-229, maio 2019.

\_\_\_\_\_. *Mirando ao revés as políticas públicas: notas sobre um percurso de pesquisa*. Pensamento & Realidade, São Paulo. v. 28, n.3, p. 68-86, dez. 2013.

\_\_\_\_\_; SCHOMMER, Paula Chies. Limites da natureza da inovação ou qual o futuro da gestão social? In: *Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração*, 32, 2008, Rio de Janeiro. Anais. Rio de Janeiro: ANPAD, 2008. 1 CD ROM.

CALLAHAN, Daniel; JENNINGS, Bruce. (1983). *Ethics, the social sciences, and policy analysis*. New York, London: Plenum Press, 1983.

CEFAI, Daniel. Públicos, problemas públicos, arenas públicas...: O que nos ensina o pragmatismo (Parte 1). *Novos estud. CEBRAP*, São Paulo, v. 36, n. 1, p. 187-213, mar. 2017. Available from: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0101-33002017000100187&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-33002017000100187&lng=en&nrm=iso)>. Acesso em: 18 jul. 2019.

DAHL, Robert; LINDBLOM, Charles. *Politics, economics, and welfare: Planning and Politico-Economic Systems Resolved into Basic Social Processes*. New York, Evanston, London, Harper & Row Publishers, 1953.

DEWEY, John. *The public and its problems*. New York, Holt, 1927.

DRYZEK, Jonh. Policy sciences of democracy. *Polity*, v. 22, n. 1, Autumn, 1989, p. 97-118.

FARRELLY, Micheal. *Discourse and democracy: critical analysis of the language of government*. Oxon, Routledge, 2015.

FISCHER, Frank. *Politics, values and public policy: the problem of methodology*. Boulder, Colo., Westview Press, 1980.

\_\_\_\_\_. *Para além do empirismo: policy inquiry na perspectiva pós-positivista*. Revista NAU Social, v. 7, n. 12, p.163-180, mai.-nov. 2016.

\_\_\_\_\_; FORESTER, John. *Confronting values in policy analysis: The Politics of Criteria*. Nova Iorque, SAGE Publications, 1987.

\_\_\_\_\_; GOTTWEIS, Herbert. *The argumentative turn revisited: public policy as communicative practice*. Durham & London, Duke University Press, 2012.

FORESTER, Jonh. (Ed.). *Critical Theory and Public Life*. Cambridge, Massachusetts and London, The MIT Press, 1987.

FRANÇA FILHO, Genauto de Carvalho; BOULLOSA, Rosana de Freitas. Gouvernance démocratique, gestion sociale et para-économie. In: EYNAUD, Philippe (Org.). *La Gouvernance entre diversité et normalisation*. 1. ed. Paris: Dalloz, 2016, v. 1, p. 89-108.

HABERMAS, Jurgen. *The theory of communicative action: the critique of functionalist Reason*, v. 2. Cambridge: Polity Press, 1986.

HAWKESWORTH, Mary. *Policy studies with a feminist frame*. Policy Sciences, Londres, v. 27, n. 2/3, Feminism and Public Policy, p.97-118, Springer, 1994.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. *Sociologie de l'Action Publique*. Paris, Armand Collin, 2007.

LASSWELL, Harold. The Policy Orientation, p. 3-15. In: LERNER, Daniel; LASSWELL, Harold. *The Policy Sciences*. Stanfor,; Stanford University Press, 1951.

\_\_\_\_\_. Technique of decision. Seminars. *Midwest Journal of Political Science*, v. IV, n. 3, p. 213-236, ago. 1960.

\_\_\_\_\_. Policy sciences. *International Encyclopedia of the Social Sciences*, v. 12, p. 181-189, 1968.

\_\_\_\_\_. The emerging conception of the policy science. *Policy Sciences*, 1, p. 03-14, 1970,

\_\_\_\_\_. *A pre-view of Policy Sciences*. Nova Iorque, Elsevier, 1971.

LINDBLUM, Charles. *The intelligence of democracy: decision making through mutual adjustment*. Nova Iorque, Free Press, 1965.

MAJONE, Giandomenico. *Evidence, argument and persuasion in the policy process*. New Haven, Yale University Press, 1989.

MEAD, George H. *The philosophy of the present*. La Salle (Illinois), Open Court, 1932.

\_\_\_\_\_. *The philosophy of the act*. Chicago, University of Chicago, 1938.

QUÉRÉ, Louis. Le public comme forme et comme modalité de l'expérience », In: CEFAÏ Daniel; PASQUIER Daniel (Org.). *Les Sens du public*. Publics politiques, publics médiatiques, Paris, Presses universitaires de France, p. 113-134, 2003.

QUÉRÉ, Louis; TERZI, Cédric. Pour une sociologie pragmatiste de l'expérience publique. In: *SociologieS [ONLINE]*, *Dossiers, Pragmatisme et sciences sociales: explorations, enquêtes, expérimentations*. Publicado em 23 de fevereiro de 2015.

RORTY, Richard. (Ed.). *The linguistic turn: essays in philosophical method*. Chicago, University of Chicago Press, 1967.

TAYLOR, C. Interpretation and the sciences of man. *The Review of Metaphysics*, v. 25, n. 1, p. 3-51, set. 1971.

TORGERSON, Douglas. *Lasswell in the looking glass: a 'mirror' for critical policy studies*. *Critical Policy Studies*, 1-9, p. 01-09, ago. 2018.

TRIBE, L. H. Policy Science: analysis or ideology? *Philosophy & Public Affairs*, v. 2, n. 1, p. 66-110, out. 1972.

WEICK, Karl. *Sensemaking in organizations*. Sage Publications, California, 1995.

WILDAVSKY, Aaron. *Speaking truth to power. The art and craft of policy analysis*. Boston, Little Brown, 1979.

WITTGENSTEIN, Ludwig. *Tractatus logico-philosophicus (1921)*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1968.

ZITTOUN, Philippe. *The political process of policymaking: a pragmatic approach to public policy*. Londres, Palgrave Macmillan, 2014.

