

FUNDAMENTOS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS PELO VIÉS DA TEORIA CRÍTICA

FOUNDATIONS OF PUBLIC POLICIES THROUGH CRITICAL THEORY

Kasandra Conceição Castro de Sousa¹

Resumo

Este estudo discute os fundamentos das políticas públicas pelo viés da teoria crítica. Para isso, empreende uma breve análise das características destas políticas e de seus fundamentos behavioristas, a fim de situar a importância deste debate no interior deste campo científico. Utiliza-se de metodologia qualitativa, baseada em pesquisa teórica e bibliográfica. O problema suscitado foi: quais os fundamentos teóricos da abordagem behaviorista sobre políticas públicas? E, quais os fundamentos da teoria crítica que podem ser aplicados aos estudos destas políticas? Objetiva-se indicar fundamentos da teoria crítica que podem ajudar a subsidiar estudos tanto quanto ações práticas neste campo. A pesquisa empreendida mostrou que há uma hegemonia do pensamento behaviorista em políticas públicas, o que explica as análises de tendência tecnicista, economicista e positivista no interior deste campo. A teoria crítica, por sua vez, pode subsidiar análises e ações práticas nesta área por meio de postulados como a análise materialista da história, os interesses e conflitos de classe na base destas políticas, a recusa à neutralidade científica como orientação metodológica e a emancipação como objetivo que deve orientar as ações dos governos e do Estado.

Palavras-chave: Políticas Públicas. Teoria Crítica. Behaviorismo. Emancipação.

Abstract

This study discusses the fundamentals of public policies from the perspective of critical theory. For this, it undertakes a brief analysis of the characteristics of these policies and their behaviorist foundations, in order to situate the importance of this debate within this scientific field. Qualitative methodology is used, based on theoretical and bibliographic research. The problem raised was: what are the theoretical foundations of the behaviorist approach to public policies? And, what are the foundations of critical theory that can be applied to the study of these policies? The objective is to indicate fundamentals of critical theory that can help support studies as well as practical actions in this field. The research undertaken showed that there is a hegemony of behaviorist thinking in public policies, which explains the analyzes of technicist, economist and positivist tendencies within this field. Critical theory, in turn, can support analyzes and practical actions in this area through postulates such as the materialist analysis of history, class interests and conflicts at the base of these policies, the refusal of scientific neutrality as a methodological orientation

¹ Mestra em Educação pela Universidade Tuiuti do Paraná. Doutoranda em Antropologia e Arqueologia pela Universidade Federal do Paraná. E-mail: ksandrasousa@hotmail.com - <http://orcid.org/0000-0001-8259-2529>

and emancipation as objective that should guide the actions of governments and the State.

Keywords: Public Policies. Critical Theory. Behaviorism. Emancipation.

Introdução

Este estudo nasceu da constatação de uma necessidade que trate das políticas públicas pelo viés da teoria crítica nas produções científicas. A necessidade é, exatamente, de ampliar a produção acadêmica nesta área e, principalmente, chamar atenção para um processo de sistematização das contribuições teóricas e metodológicas que podem ser oferecidas pela teoria crítica aos estudos e à formulação de políticas públicas.

A curiosidade para esta temática foi despertada nas aulas do mestrado, onde se debate políticas públicas e a teoria crítica, mas não necessariamente estudos e autores que se utilizam da teoria crítica para realizar estudos ou embasar propostas de formulação de políticas públicas.

No processo de elaboração, procedeu-se a um rápido levantamento de estudos neste campo, a fim de identificar as referências teóricas que os orientam. Como resultado, percebeu-se aí a prevalência de perspectivas mais tecnicistas, economicistas e neopositivistas ligadas ao behaviorismo político, econômico e sociológico, o que elevou ainda mais a curiosidade e a necessidade de discutir este tema por meio do referencial da teoria crítica.

Este artigo problematiza exatamente os fundamentos teóricos e metodológicos dos estudos sobre as políticas públicas, por entender que é positivo para estes e para a própria formulação deste fenômeno político a sua abordagem por meio de múltiplos enfoques epistemológicos. Por isso, discute a hegemonia do behaviorismo e, ao mesmo tempo, elementos que podem constituir os fundamentos para a sua abordagem teórica crítica das políticas públicas.

Mesmo com um contexto teórico diversificado, há uma carência de estudos nesta área com base na teoria crítica. Por isso, o problema que norteia o desenvolvimento deste estudo é: quais os fundamentos teóricos da abordagem behaviorista sobre políticas públicas? E, quais os fundamentos da teoria crítica que podem ser aplicados aos estudos destas políticas?

O estudo é eminentemente qualitativo, de caráter teórico e baseado em pesquisa bibliográfica. As fontes de informação, portanto, são livros e artigos científicos obtidos por meio físico ou de plataformas científicas nacionais e internacionais, tais como a plataforma Scielo, a BDTD e as plataformas da CAPES para periódicos e Teses e Dissertações.

Fundamentação teórica – Desenvolvimento

As políticas públicas podem ser compreendidas em dois sentidos: como fenômenos políticos e como disciplina ou campo científico específico, isto é, especializado. Enquanto fenômeno político ela se manifesta em todas as sociedades onde existe Estado. Enquanto disciplina, ela é uma subárea da Ciência Política que nasceu nos EUA no contexto de hegemonia da corrente behaviorista em diversas áreas das Ciências Humanas. Sua origem behaviorista a manteve como um domínio teórico e metodológico do positivismo lógico ou neopositivismo. É este contexto que justifica o uso e agregação da teoria crítica no estudo destas políticas, o que pode enriquecer tanto este campo científico quanto as análises e compreensões destes fenômenos.

A inauguração das políticas públicas como campo científico ocorreu nos EUA em 1936 com a publicação da obra *Política: quem ganha o que, quando e como*, de Harold Lasswell. Sua consolidação ocorreria na década de 1950, com a publicação de duas obras que, ainda na atualidade, são referências na área: *O processo governamental*, de David Truman, e, *As ciências políticas*, de Daniel Lerner e Harold Lasswell (GIANEZINI, *et al*, 2017; OLIVEIRA, 2017; DIAS, MATOS, 2012).

No contexto norte-americano em que nasceram, as Políticas Públicas representaram a terceira via trilhada pela Ciência Política: a primeira foi o estudo das instituições; a segunda, o estudo das organizações locais e virtudes cívicas como matéria-prima do desenvolvimento de uma sociedade (DIAS, MATOS, 2012; GIANEZINI, *et al*, 2017; SOUZA, 2005).

Esta terceira via foi fortemente influenciada pelo pragmatismo político e o behaviorismo científico, o que explica o viés prático, técnico e experimental com que autores como Lasswell buscaram compreender o comportamento político de modo geral e as ações de governo, em particular, como um tipo de comportamento político.

São exatamente as ações do governo que constituem o objeto de estudo das Políticas Públicas, entendidas como “conjunto de princípios, critérios e linhas de ação que garantem e permitem a gestão do Estado na solução dos problemas nacionais” (DIAS, MATOS, 2012, p.14) ou, ainda, como “soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou através de delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos” (SOUZA, 2005, p. 4).

Considera-se que os governos são produtores permanentes de políticas públicas, uma vez que as ações do Governo são, necessariamente, ações públicas por serem feitas por aquele que gere os recursos públicos, o próprio governo, em nome do interesse público, com recursos públicos,

por agentes públicos e por impactarem o público (ALMEIDA, GOMES, 2018; OLIVEIRA, 2017; DIAS, MATOS, 2012; SOUZA, 2005).

As políticas públicas existem porque há certos domínios da vida que não são exclusivos da esfera privada, particular dos sujeitos, constituindo-se, deste modo, em domínios, espaços comuns de convivência e compartilhamento de experiência. Estes domínios, por não serem de ninguém em particular, são objeto de ação dos governos, diferente das demais ações que afetam a vida das pessoas, tomadas no âmbito das empresas, organizações civis ou das famílias.

Por se destinarem ao público, à comunidade ou coletividade, o estudo das políticas públicas é importante para a compreensão de como elas impactam o cotidiano da vida em comum, de que modo podem ser melhor formatadas, aprimoradas e fiscalizadas.

Estas políticas podem ser classificadas em quatro tipos segundo a área para a qual se destinam: macroeconômica (fiscal, monetária, cambial, industrial); social (saneamento, saúde, habitação, educação, previdência social); setorial (meio ambiente, cultural, agrária, pesqueira etc.); e, administrativa (modelo de gestão da coisa pública) (DIAS, MATOS, 2012; GIANEZINI, *et al*, 2017; SOUZA, 2005).

Ainda em termos classificatórios, outra forma de classificar políticas públicas considera a formatação que elas assumem. Por este critério, elas podem ser: distributivas, quando destinam os recursos públicos escassos, serviços e equipamentos para atender segmentos sociais ou indivíduos; regulatórias, voltadas à criação de normas, modelos de comportamento, princípios de conduta; redistributivas, ligadas à redução das desigualdades e injustiças sociais, através do direcionamento de recursos de outros grupos para grupos sociais mais vulneráveis da sociedade; por fim, tem-se as políticas constitutivas, que criam os procedimentos, as “regras do jogo”, as competências e responsabilidades dos entes públicos, o modo como a sociedade pode participar do jogo político, o como, quem e quando as políticas públicas devem ser criadas (GIANEZINI, *et al*, 2017; SOUZA, 2005; LOWI, 1984, 1972).

A importância destas classificações está no aspecto formalista que encerram, muito ao gosto do formalismo e objetivismo metodológico do behaviorismo, o qual será mais atentamente discutido na próxima sessão.

Fundamentos Behavioristas dos Estudos das Políticas Públicas

A análise de políticas públicas é um campo específico de estudos políticos voltados à compreensão, explicação e orientação das ações dos governos. Não pode, portanto, ser compreendido como análise política,

que é mais ampla e envolve fenômenos políticos diversos como eleições, parlamento, partidos políticos, sistemas eleitorais etc.

O behaviorismo é uma corrente científica que objetiva estudar os fenômenos psicológicos, sociais, culturais, políticos e econômicos com base na observação do comportamento dos atores ou sujeitos (OLIVEIRA, 2017; MATOS, 1993). Aplicado à Ciência Política, este movimento produziu as técnicas e o ambiente necessário à emergência das Políticas Públicas como campo científico.

Com base nesta perspectiva, o primeiro aspecto das análises behavioristas das políticas públicas que merece destaque é o foco no comportamento do governo, agentes públicos e civis envolvidos no processo de formulação e implementação de políticas públicas (OLIVEIRA, 2017; LOWI, 1984, 1972; LASSWELL, 1936). Como salienta Oliveira (2017, p.177): “Por causa do *behaviorismo* o estudo político das políticas públicas significa dar conta do estudo do comportamento humano político de forma prática e útil à sociedade”.

Deste modo, busca-se compreender o comportamento dos governos e suas relações com os cidadãos. O que se foca é a tomada de decisões e o modo como o comportamento pode ser canalizado ou mudado para alcançar o fim maior das políticas públicas que é atender a interesses e necessidades públicas. Como salienta Straßheim (2020, p.123): “espelhando as décadas de debate sobre os fundamentos psicológicos e cognitivos da tomada de decisão, alguns autores equiparam as políticas públicas principalmente com canalização e mudança de comportamento”.

Colado à opção metodológica desta corrente, o positivismo lógico, o objetivo subjacente à investigação destas políticas é descobrir as leis que regulam este comportamento e estas relações. Para tanto, deve-se recorrer a métodos científicos específicos que permitem explicar rigorosamente tal comportamento.

Portanto, a questão do método científico empregado na análise das políticas públicas é outro fundamento importante dos estudos behavioristas nesta área. O behaviorismo, de modo geral, é signatário do modelo positivista de ciência. Como tal, busca relações de causa e efeito, estímulo-resposta para explicar os processos naturais e sociais. O procedimento de investigação é a observação do comportamento e a suposta neutralidade científica do pesquisador.

Esta observação deve perseguir encontrar regularidades, padrões, repetições no comportamento que sejam objetivamente mensuráveis, quantificáveis e testáveis (OLIVEIRA, 2017; ALMEIDA, GOMES, 2017; DIAS, MATOS, 2012; MATOS, 1993), enquanto a neutralidade se define

pela objetividade e pela não emissão de juízos de valor por parte do pesquisador. O resumo de Easton (1968) do procedimento metodológico nesta área é ilustrativo:

Regularidades: uniformidades perceptíveis no comportamento político; 2) verificação: generalizações testadas em relação a um comportamento relevante; 3) técnicas: instrumentos rigorosos de observação; 4) quantificação: precisão na coleta de dados; 5) valores: separação da exploração empírica da avaliação de valores, sem confusão um do outro; 6) sistematização: interligação de um corpo de conhecimentos coerente e ordenado; 7) ciência pura: a compreensão e a explanação do comportamento político precedem logicamente e fornecem a base para esforço de utilizar o conhecimento político na resolução dos problemas políticos da sociedade; 8) integração: inter-relação entre as ciências para a validade da generalidade de seus resultados. Esta lista inclui, provavelmente, todos os princípios básicos da teoria do conhecimento e representa as principais diferenças entre essa abordagem e a tradicional. (EASTON, 1968. p. 26-28).

É importante lembrar que a neutralidade científica deve se traduzir, na concepção behaviorista, em neutralidade política. Deste modo, as políticas públicas são apresentadas como produto da razão e da técnica, produzidas por governos e por um Estado neutro e imparcial em relação aos interesses sociais práticos. De fato, esta perspectiva metodológica persegue a explicação da racionalidade das ações do governo entendido como expressão da neutralidade e imparcialidade do Estado racional-legal.

Em alguns modelos de análise, como o de Simon Herbert (1957), tal racionalidade está assentada no acesso à informação, no tempo para a tomada de decisão e nos interesses dos decisores. Assim, Simon Herbert (1957), um dos fundadores deste campo científico sustenta que os governos falham nas políticas públicas por conta da limitação de informações, o que dificulta construir uma racionalidade mais eficiente. Deste modo, a solução seria ampliar a produção e o acesso ao conhecimento racional, a fim de ampliar a eficiência das ações do governo. Para isso, é

essencial a modernização tecnológica, o treinamento técnico, a pesquisa operacional, a análise de sistemas, o diagnóstico do contexto, a constituição de bases de informação pública, o uso da computação e das técnicas da ciência administrativa (SCHMIDT, 2018, p.134).

Mas, tal racionalidade também está associada à escassez de tempo e aos interesses particulares ou individuais que buscam ser satisfeitos pelas políticas públicas. Na medida em que estas são neutras e imparciais e, assim, devem atender aos interesses e necessidades comuns, a interferência de interesses particulares ou privados na formulação e implementação destas limita a racionalidade dos fins públicos. Neste caso, a solução seria a

Criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que enquadre o comportamento dos atores e modele esse comportamento na direção dos resultados visados, impedindo, inclusive, a busca de maximização de interesses próprios (SOUZA, 2005, p. 4).

Este modelo de racionalidade foi ampliado por Lindblom (1959) para quem a análise das políticas públicas deve incorporar o papel das eleições, da burocracia, dos grupos de interesse, da mídia e partidos políticos em seus modelos.

Easton (1968) sistematizou estas análises através do modelo de *input-output*, pelo qual o sistema político recebe apoios e demandas da sociedade civil, processa estes apoios e estas demandas, e responde a estes estímulos por meio das políticas públicas. Deste modo, *inputs* e *outputs* se retroalimentam, uma vez que ambos se influenciam. O esquema proposto por Easton (1968) é apresentado a seguir.

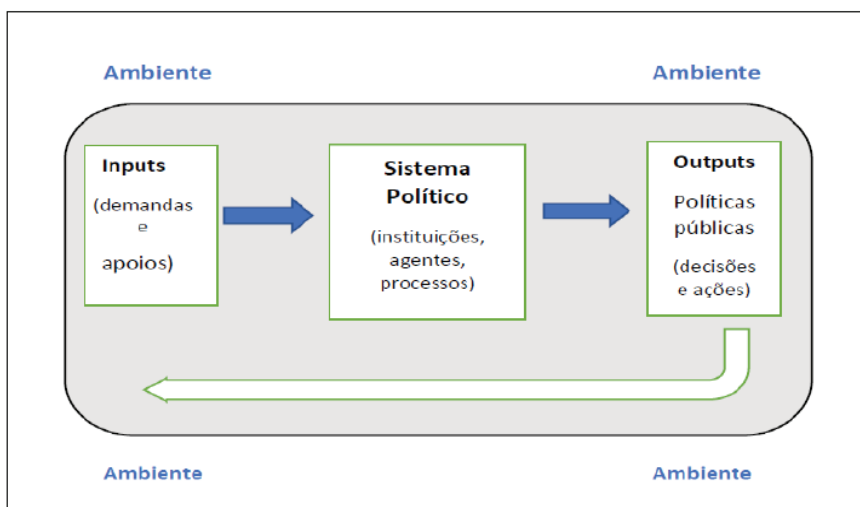


Figura 1. Lógica *input-output* das políticas públicas de acordo com Easton.
Fonte: Easton, 1968.

O reconhecimento do ambiente faz a abordagem de Easton (1968) ser inovadora, uma vez que abre caminho para a análise da gênese destas políticas não mais na esfera exclusiva do Governo ou do Estado, mas da sociedade civil. Deste modo, abre também as possibilidades de ampliação teórica para a incorporação dos diversos interesses sociais na gênese das políticas públicas.

Por fim, um fundamento da abordagem behaviorista das políticas públicas que também merece destaque são os objetivos pragmáticos e utilitários que os estudos nesta área perseguem. Na literatura consultada para este estudo, este pragmatismo e utilitarismo significam tornar o conhecimento construído sobre estes fenômenos técnica e economicamente úteis (OLIVEIRA, 2017; ALMEIDA, GOMES, 2017; DIAS, MATOS, 2012; LOWI, 1984, 1972).

Tornar tecnicamente úteis significa, de um lado, transformar estes estudos em subsídios técnicos e metodológicos para a explicação e compreensão deste fenômeno político e, de outro lado, subsídios para a implementação de políticas públicas.

Por sua vez, a utilidade econômica significa maximizar os recursos econômicos escassos mobilizados na implementação de políticas públicas. Deste modo, significa alcançar a eficiência para evitar o desperdício e ampliar os benefícios econômicos das políticas públicas (SCHMIDT, 2018; OLIVEIRA, 2017; ALMEIDA, GOMES, 2017; DIAS, MATOS, 2012; LOWI, 1984, 1972). É esta característica que leva Schmidt (2018, p.120) a afirmar que, no contexto behaviorista:

A análise de políticas estava a serviço do objetivo de formular proposições e recomendações que alavancassem políticas mais efetivas e responsivas às demandas sociais. A orientação à solução de problemas, assentada em métodos científicos, obteve calorosa acolhida nos meios políticos norte-americanos, com a confiança de que os especialistas em políticas públicas poderiam ser um elo entre governantes (às voltas com problemas de toda ordem) e cidadãos (impacientes com as falhas da gestão pública).

O foco no estudo do comportamento dos governos e sua relação com os cidadãos; o empirismo lógico, com ênfase na observação, objetividade, racionalidade e no cálculo; o pragmatismo, voltado à construção de técnicas para subsidiar as ações dos governos; e, o utilitarismo, voltado à eficiência econômica das políticas públicas são os principais fundamentos, portanto, da abordagem behaviorista das políticas públicas.

A partir da década de 1980 emergem novos modelos de análise de políticas públicas centrados no discurso político, por entender que a prática política é essencialmente retórica e discursiva (SCHMIDT, 2018; SOUZA, 2005). No lastro destas novas abordagens, foi feita a crítica aos modelos positivistas de análise das políticas públicas. A principal crítica a estes modelos salienta que “O objetivismo e a racionalidade instrumental estariam [...] a serviço da política tecnocrática e autoritária” (SCHMIDT, 2018, p. 120).

Este autoritarismo resulta da imposição de políticas públicas de cima para baixo, do Governo para a sociedade, sem contar com a participação efetiva da população na formulação e implementação destas. Deste modo, estas medidas seriam contraproducentes à democracia.

É este novo cenário que abre espaço para a abordagem crítica das políticas públicas. Os fundamentos desta abordagem serão tratados na próxima seção deste artigo.

Fundamentos Críticos para os estudos das Políticas Públicas

A teoria crítica é entendida em duas concepções básicas: primeiro, como a teoria social desenvolvida pelos pesquisadores da Escola de Frankfurt durante a primeira e segunda metade do século XX. Segundo, como a teoria social que tem suas bases teóricas e conceituais nos estudos pioneiros de Karl Marx e seus continuadores (NOBRE, 2008). Como salienta Nobre (2008, p.22): “produz Teoria Crítica todo aquele que desenvolve seu trabalho teórico a partir da obra de Marx”. Neste artigo, trabalha-se com a segunda concepção de políticas públicas.

Quando se pesquisa sobre Políticas Públicas nas plataformas científicas com base na teoria crítica com os termos “políticas públicas” e “teoria crítica” ou, ainda, “public policy” e “critical theory”, os resultados mostram poucos estudos realizados tanto em inglês quanto em português que associam os dois termos e, em grande medida, esta associação ocorre de forma transversal e não direta. Há, portanto, uma carência de estudos em políticas públicas com base neste referencial, o que, em si, demonstra a relevância deste debate.

Valadares, Pinto e Boas (2014), com base em vasto levantamento em plataformas científicas como *Web of Science*, *Scopus* e *Scielo* detectam esta transversalidade do uso de ingredientes teóricos críticos em alguns artigos científicos que tratam da administração pública, mas também reconhecem a hegemonia do positivismo e funcionalismo como base teórico metodológica da maioria dos estudos nesta área.

Oliveira (2017, p.177) também detectou a ausência de referenciais críticos em estudos de políticas públicas, fato que interpretou como resultado da hegemonia das perspectivas tecnicistas e economicistas nesta área: "A significativa *ausência de perspectivas críticas* para a análise de políticas públicas revela que a *public policy* possui hegemonicamente perspectivas tecnicistas e econômicas" (OLIVEIRA, 2017, p.177).

Deste modo, o que se analisa aqui como fundamentos da teoria crítica aplicado às políticas públicas é resultado da análise dos fundamentos da própria teoria crítica que podem ser transpostos ao estudo destas políticas.

O primeiro e mais importante postulado da teoria crítica é a concepção materialista de história. Por esta concepção, a história, entendida enquanto processo contraditório que resulta dos conflitos entre classes sociais diferentes e desiguais, explica-se pelos interesses e necessidades materiais objetivos e não por interesses e necessidades ideais, idealizados ou subjetivos como advogava a filosofia idealista alemã da época de Marx:

A filosofia da história de Hegel é a última expressão consequente, levada à sua "mais pura expressão", de toda essa maneira que os alemães têm de escrever a história e na qual não se fala de interesses reais, nem mesmo de interesses políticos, mas de ideias puras (MARX, ENGELS, 2001, p. 38).

Na tentativa de oferecer uma explicação objetiva e científica à história, Marx produz uma inversão dos postulados epistemológicos do idealismo hegeliano na obra *A ideologia Alemã*, escrita em conjunto com Engels. No comentário a esta obra, Pereira e Schelesener (2015, p.182), salientam que ela:

refuta o ponto de partida da evolução filosófica hegeliana e denuncia seu caráter ideológico: a idealização das relações existentes, configurada tanto na perspectiva idealista que decorria da obra de Hegel quanto na elaboração de um materialismo fenomênico que se circunscrevia à mera aparência das coisas. Crítica a estreiteza da visão fenomênica do homem, eternizadora da realidade existente, que não permitia a visualização do processo de transformação e a historicidade da própria realidade

Com a inversão epistemológica do idealismo proposta por estes autores, os postulados da análise da história ficam assim estabelecidos:

Ao contrário da filosofia alemã, que desce do céu para a terra, aqui é da terra que se sobe ao céu. Em outras palavras, não partimos do que os homens dizem, imaginam e representam, tampouco do que eles são nas palavras, no pensamento, na imaginação e na representação dos outros, para depois se chegar aos homens de carne e osso; mas partimos dos homens em sua atividade real, e a partir de seu processo de vida real que representamos também o desenvolvimento dos reflexos e das repercussões ideológicas desse processo vital (MARX, ENGELS, 2001, p.19).

Deste modo, os interesses e necessidades materiais explicam, em primeira mão, as relações dos homens com a natureza e dos homens entre si. Este postulado vale tanto para as sociedades arcaicas quanto para as sociedades de classe. Nestas sociedades, que são o objeto dos estudos históricos e econômicos deste autor e seguindo o postulado básico antes mencionado, as diferenças e desigualdades entre as classes se explicam pelas relações materiais, de produção, nas quais buscam satisfazer seus próprios interesses e necessidades materiais.

Os interesses e necessidades materiais particulares como base das políticas públicas é, assim, um primeiro postulado que possibilita o estudo destes fenômenos pelo viés da teoria crítica. É importante salientar que estes interesses, inclusive, são fatores de limitação de uma efetiva gestão democrática no contexto das democracias burguesas, fato que permite depurar os discursos universalistas das políticas públicas do alcance e dos resultados práticos limitados delas (SCHELESENER, 2019; AZEVEDO, SHIROMA, COAN, 2012).

Outro postulado importante da teoria crítica é a luta de classes. Para a teoria crítica, a luta de classes é o motor da história nas sociedades de classe, exatamente porque as relações materiais pelas quais os homens produzem os bens e serviços necessários à reprodução da sua existência ocorrem pela mediação da classe social à qual pertencem. É famosa a frase com que Marx e Engels começam o Manifesto do Partido Comunista de 1848:

a história de toda sociedade até aqui é a história de lutas de classes. Homem livre e escravo, patricio e plebeu, barão e servo, burgueses de corporação e oficial, em suma, opressores e oprimidos, estiveram em constante oposição uns aos outros, travaram uma luta ininterrupta, ora oculta ora aberta (MARX, ENGELS, 1997, p.29).

A passagem a cima reflete adequadamente a importância que a luta de classes ocupa na análise, explicação e compreensão da história no interior da teoria crítica. Assim, este postulado é também uma necessidade em qualquer abordagem das políticas públicas que se utilize do referencial teórico crítico.

A aproximação a este postulado pode ocorrer por meio da análise da influência dos interesses corporativos formais ou informais, de grupos sociais, partidos políticos, mídias e outros grupos de interesses na criação das agendas, formulação e implementação das políticas públicas.

Estes grupos estão localizados em uma estrutura social desigual, expressam estes interesses e necessidades desiguais, possuem recursos de poder diferentes e desiguais. Deste modo, mesmo que apareçam de modo retalhado, são grupos que representam interesses, necessidades, posições e poder de classe.

Analisadas por esta perspectiva, as políticas públicas precisam levar em consideração a posição que os grupos de interesse que pressionam por políticas públicas ocupam na estrutura social, quais destes grupos tem seus interesses e necessidades satisfeitas por estas políticas e qual o montante de recursos que se destinam a cada um deles para entender de modo mais claro a relação entre políticas públicas e classes sociais.

Esta abordagem dos grupos de interesses já existe na Política Pública, mas dentro de uma perspectiva funcionalista ou behaviorista associadas à distribuição de recursos escassos, ao processo de tomada de decisão dos governos e à eficiência das ações desenvolvidas. O elemento conflito e disputa de classes na definição e nos resultados destas políticas não está presente, portanto (ARAGÃO, 2011; SCHEFFER, BAHIA, 2011; BURNETT, 2008; LOBATO, 1997).

Um terceiro fundamento da teoria crítica colado à questão metodológica é a neutralidade científica. Diferentemente do discurso behaviorista, a teoria crítica parte do princípio de que a neutralidade é ideologia e, como tal, parte do sistema de poder que reproduz a estrutura de desigualdades sociais e as condições de classes através da incrustação das ideias e valores dominantes como ideias e valores universais de todas as classes sociais. Para os estudiosos da teoria crítica, a neutralidade e imparcialidade científica “é um engodo” (LAVAL, 2004).

Schlesener (2016, p.760) salienta que “a ideologia forma o nosso modo de pensar pelo qual nos conformamos a um determinado grupo social”. Por isso, “o pensamento não é neutro e que expressa o meu vínculo a um grupo social”. Importa, deste modo “saber a qual grupo pertencemos (ou de que lado da luta de classes nos encontramos” (p.760-761).

Laval (2004) sustenta que a neutralidade apenas naturaliza a experiência e as injustiças sociais. Para ele, a função da teoria sociológica é exatamente evidenciar e alertar para estes engodos, ajudar a transformar as condições de existência social através da objetivação do conhecimento e, para isso, o sociólogo precisa ser engajado, comprometido com a mudança social.

Nesta perspectiva, o autor avança sustentando que o progresso na ciência social significa refutar opiniões dominantes e o pensamento radical do cientista social é o pensamento engajado. Este pensamento engajado também se apresenta como prevenção. Assim como o climatologista prevê o tempo e ajuda a evitar catástrofes, a Sociologia também precisa exercer esta função para a sociedade. E é nesta direção que o livro do autor caminha: como um receituário de análises e interpretações sobre o neoliberalismo escolar voltado para prevenir o desastre educacional.

Portanto, na perspectiva da teoria crítica não existe neutralidade, imparcialidade e objetividade na ciência e isso se reflete também na política. O Estado não é parcial, as ações de governo são parciais e estão ancoradas em interesses políticos, econômicos, ideológicos e sociais práticos.

Autores como Gramsci sustentam que a luta contra as ideologias dominantes faz parte do processo de emancipação dos trabalhadores dos grilhões invisíveis que os mantém reféns da exploração, da dominação e da espoliação da classe dominante. Para este autor, a ideologia dominante se plasma nas instituições sociais, políticas, jurídicas e forma um bloco histórico que promove o processo de reprodução social dentro da ordem que interessa às necessidades da burguesia. Por isso, a construção, disseminação e fortalecimento de uma ideologia trabalhista é importante como fator de emancipação histórica do trabalhador (SCHLESENER, 2016; NOBRE, 2008).

Com isso, chega-se ao último fundamento da teoria crítica que merece destaque aqui: a emancipação como objetivo final das políticas públicas. Por emancipação, entende duplo momento subjetivo e objetivo, ontológico e histórico. Assim, refere-se à emancipação do espírito, que remete à construção de uma consciência de classe, o enfrentamento da ideologia dominante e da alienação do trabalhador. Esta emancipação é fundamental para a emergência da *práxis*, entendida enquanto uma prática histórica objetivamente emancipadora orientada por uma consciência de classe emancipada (NOBRE, 2008; ADORNO, HORKHEIMER, 2014; EAGLETON, 1997; MÉSZAROS, 1996).

Na prática, a perspectiva emancipatória vai na direção de uma política pública que enfrente as desigualdades, injustiças sociais, eleve as

oportunidades, a qualidade de vida, o bem-estar social, o acesso à direito, à cidadania e aos recursos sociais, econômicos, ambientais, culturais portadores de dignidade e valor humano.

Por esta perspectiva, as políticas públicas podem ser definidas como arranjos ou soluções empreendidas pelo Estado orientadas para a emancipação social e humana. Resgata, portanto, o princípio emancipatório do Estado defendido por Jean-Jacques Rousseau enquanto promotor da igualdade, da fraternidade e da prosperidade comum.

Nesta perspectiva emancipatória, um avanço alcançado na atualidade na formulação de políticas públicas foi a introdução de princípios do desenvolvimento sustentável na agenda dos governos, mercado e da sociedade civil. O desenvolvimento sustentável advoga um conjunto de práticas públicas e privadas articuladas e orientadas para a eficiência econômica, social, política, ambiental e cultural (DIZ, 2014; SACHS, 2005; VECCHIATTI, 2004; SEN, 2000).

Foi neste contexto que a pesquisa de Valadares, Pinto e Boas (2014) sobre possibilidades de uso da teoria crítica na análise de políticas públicas encontrou

a presença de temas diversos apontando para possibilidades e tendências de inclusão de dimensões fundamentais presentes na teoria crítica como emancipação, práxis, razão crítica e metodologias que valorizam a experiência local, a interlocução entre teoria e prática e a possibilidade de construção da pesquisa de forma integrada entre comunidade e pesquisador.

Deste modo, dentro da perspectiva emancipadora, a formulação das políticas públicas deve adotar técnicas de empoderamento e participação das populações locais ou para as quais se destinam estas políticas, além de que seu insumo devem ser os recursos humanos, sociais, políticos, culturais, materiais e econômicos locais.

Conclusão

O artigo aqui apresentado contou com uma dose extra de complexidade por ser rara a literatura que se aventura a discutir o tema da abordagem das políticas públicas pelo referencial teórico da teoria crítica. Contudo, o esforço foi gratificante, na medida em que o aprendizado e o entusiasmo pelo tema só cresceram.

O ensaio mostrou que o behaviorismo de viés neopositivista é hegemônico nos estudos sobre políticas públicas. O behaviorismo reduz o foco de estudo destas políticas à ação dos governos. Ademais, esta hegemonia alimenta uma perspectiva tecnicista, economicista e neutralista dos estudos e das políticas públicas, que, neste sentido, são compreendidas também como imparciais, racionais e neutras. Em outros termos: a neutralidade científica perseguida pelos behavioristas se traduz em neutralidade política. Para os pesquisadores e técnicos desta corrente, as decisões de governo obedecem a critérios técnicos e racionais objetivos. Logo, os técnicos, o Governo e o próprio estado são considerados neutros e imparciais.

A teoria crítica faz a devida crítica desta perspectiva ao salientar seu caráter ideológico, conservador e autoritário. Diferentemente, esta abordagem salienta que a neutralidade científica e política é impraticável. Este discurso é, em verdade, parte constituinte da ideologia e da construção de hegemonias por parte da classe dominante. Assim, o pesquisador está sempre atendendo a um dos interesses em jogo.

A atenção a este aspecto ideológico das políticas públicas é critério decisivo para a construção de uma ideologia de classes comprometida com a emancipação da classe trabalhadora. Esta emancipação, que deve ser subjetiva e objetiva, ontológica e histórica, pela perspectiva da teoria crítica, é o principal objetivo das políticas públicas e se traduz empiricamente no enfrentamento das desigualdades, injustiças sociais, na ampliação das oportunidades, de direitos, cidadania e dignidade para as classes menos favorecidas.

Portanto, a principal lição que a teoria crítica oferece para o estudo das políticas públicas é o caráter emancipatório que deve ser impresso em sua dinâmica e conteúdo.

Referências

ADORNO, T; HORKHEIMER, M. **Dialética do esclarecimento**. Edição digital, Rio de Janeiro: Zahar, 2014.

ALMEIDA, L; GOMES, R. Processo das políticas públicas: revisão da literatura, reflexões teóricas e apontamentos para futuras pesquisas. **Cadernos EBAPE.BR**, V.16. N.3, 2017.

ARAGÃO, L. **Ideias, interesses e instituições na formação de agendas de políticas públicas**: o caso do programa de Economia Solidária. Tese (Doutorado em Política Social), UNB, Brasília, 2011.

BURNETT, F, interesses privados e a permanência da crise do “centro histórico”: políticas de elitização e popularização nas áreas centrais de São Luís do Maranhão. **Revista de Políticas Públicas**, São Luis, v. 12, nº 2, 2008.

DIAS, R; MATOS, F. **Políticas públicas**: princípios, propósitos, processos. São Paulo: Atlas, 2012.

EAGLETON, T. **A ideologia**: uma introdução. São Paulo: Boitempo, 1997.

- EASTON, D. **Uma teoria de análise política**. Rio de Janeiro: Zahar, 1968.
- GIANEZINI, K, *et al.* Políticas públicas e seu processo de criação: apontamentos introdutórios. In: COSTA, M. M. M. da C.; RODRIGUES, H. T. (Org.). **Direito e Políticas Públicas**. Curitiba: Multideia, 2017.
- LASSWELL, H. **Política: Quem ganha o que, quando, como**. Brasília: UNB, 1936.
- LAVAL, C. **A escola não é uma empresa: o neo-liberalismo em ataque ao ensino público**. Londrina: Planta, 2004.
- LINDBLOM, C. "The Science of Muddling Through". **Public Administration Review**, 19: 78-88, 1959.
- LOBATO, L. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. **RAP**, Rio de Janeiro, 31, (1):30-48. Jan/Fev. 1997.
- LOWI, T. **Distribuição, Regulação e Redistribuição: As Funções do Governo**. Tradução de André Villa-Lobos, São Paulo: FUNDAP, 1984.
- LOWI, T. "Four Systems of Policy, Politics, and Choice". **Public Administration Review**, 32: 298-310, 1972.
- MARX, KARL; ENGELS, Friedrich. **A ideologia alemã**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.
- MARX, KARL; ENGELS, Friedrich. **Manifesto do Partido Comunista**. 2ª ed., Lisboa: Avante, 1997.
- MATOS, M. O behaviorismo metodológico e suas relações com o mentalismo e o behaviorismo radical. **II Encontro Brasileiro de Psicoterapia e Medicina Comportamental**, Campinas, out./ 1993.
- MÉSZAROS, I. **O poder da ideologia**. São Paulo: Ensaio, 1996.
- NOBRE, M. **A teoria crítica**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2008.
- OLIVEIRA, E. C. de. Uma contribuição crítica ao estudo das políticas públicas. In: DIETRICH, M. C, *et al* (Orgs). **Mãos de vida nas políticas: educação, gênero, meio ambiente e saúde**. Itajaí: Univali, 201f.
- PEREIRA, M de F. R; SCHLESENER, A. H. Concepção marxista de história e processos educativos em meio a conflitos sociais. **Educere**, V.10, nº19, 2015.
- SCHEFFER, M; BAHIA, L. Representação política e interesses particulares na saúde: o caso do financiamento de campanhas eleitorais pelas empresas de planos de saúde privados no Brasil. **Interface**, v. 15, nº 38, 2011.
- SCHMIDT, J. P. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. **Revista do Direito**, Santa Cruz, v. 3, nº 56, 2018.
- SCHLESENER, A. H. **Grilhões invisíveis: as dimensões da ideologia, as condições de subalternidade e a educação em Gramsci**. Ponta Grossa: UEPG, 2016.
- SCHLESENER, A. H. "Esta mesa redonda é quadrada": a gestão democrática no contexto da democracia burguesa. **Práxis Educativa**, V.14, nº19, 2019.
- SIMON, H (1957) *Comportamento Administrativo*. Rio de Janeiro: USAID.
- SOUZA, C. Políticas públicas: conceitos, tipologias e subáreas. Salvador: digitado, 2005.
- STRABHEIM, H. The Rise and Spread of Behavioral Public Policy: An Opportunity for Critical Research and SelfReflection. **International Review of Public Policy**, vol. 2, nº 1, 2020.
- VALADARES, J. L.; PINTO, L. B; BOAS, A. A. V. Interlocuções entre Teoria Crítica e Administração Pública: Possibilidades e Tendências. **XXXVIII Encontro Nacional da ANPAD**, Rio de Janeiro, 13 a 17 de set./2014.
- AZEVEDO, L. A.; SHIROMA, E. O.; COAN, M. **As políticas públicas para a educação profissional e tecnológica: sucessivas reformas para atender a quem**. B. Téc. Senac: a R. Educ. Prof., Rio de Janeiro, v. 38, n. 2, p. 27-40, 2012.

Submetido em janeiro de 2023
Aceito em fevereiro de 2023
Publicado em março de 2023

