

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/349574051>

# Subtração da Gestão de Políticas Públicas no Contexto Pandêmico: os desdobramentos de um desamparo público agravado pela Covid-19

Article in *Revista Interdisciplinar de Gestão Social* · February 2021

DOI: 10.9771/23172428rigs.v10i1.39296

CITATIONS

0

READS

111

4 authors:



**Rosana De Freitas Boullosa**  
University of Brasília

24 PUBLICATIONS 107 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



**Janaina Lopes Pereira Peres**  
University of Brasília

16 PUBLICATIONS 55 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



**Lara Silva Laranja**  
University of Brasília

7 PUBLICATIONS 8 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)



**Luciana Guedes da Silva**  
University of Brasília

3 PUBLICATIONS 7 CITATIONS

[SEE PROFILE](#)

## **Subtração da Gestão de Políticas Públicas no Contexto Pandêmico: os desdobramentos de um desamparo público agravado pela Covid-19<sup>1</sup>**

**Rosana de Freitas Boullosa, Janáina Lopes Pereira Peres, Lara Silva Laranja e Luciana Guedes da Silva**

### **Resumo**

O novo coronavírus trouxe uma série de desafios e dilemas para diferentes campos científicos, os quais não mediram esforços nas contribuições para o enfrentamento à pandemia de COVID-19. No campo das políticas públicas e, em especial, no campo de estudos das políticas públicas, esses desafios retomaram a inclinação à racionalidade instrumental (de tradição positivista) e à desassociação entre fato e valor; agravaram o desamparo público vivido; e ressaltaram a disputa de narrativas no Brasil, gerando um esvaziamento discursivo em torno da noção de 'gestão' no combate à pandemia. Neste artigo, a despolitização da gestão de políticas públicas é problematizada a partir desses três aspectos, abordando os fatores que causaram a subtração da gestão, e discutindo como a Gestão Social pode contribuir para retomar um projeto de desenvolvimento democrático e participativo.

### **Palavras-chave**

Gestão de Políticas Públicas. Gestão Social. Pandemia. Desamparo Público.

### **Abstract**

The new coronavirus brought a series of challenges and dilemmas to different scientific fields, which spared no effort in contributing to tackle the COVID-19 pandemic. In the field of public policies and, especially, in the field of public policy studies, these challenges have returned to the inclination towards instrumental rationality (of positivist tradition) and disassociation between fact and value; they have also aggravated the public helplessness experienced; and highlighted the dispute for narratives in Brazil, generating and emptying public management in combating the pandemic. In this article, the depoliticization of public policy management is problematized based on these three aspects, addressing the factors that caused the subtraction of management, and discussing how Social Management can contribute to resuming a democratic and participatory development project.

### **Keywords**

Policy Management. Social Management. Pandemic. Public Helplessness.

## **INTRODUÇÃO: CONSTRUINDO UM ÓCULOS ANALÍTICO-VALORATIVO PARA PROBLEMATIZAR A PERDA DA IMPORTÂNCIA DA GESTÃO**

A triste curva de expansão da pandemia de COVID-19, no Brasil, a qual já alcançou mais de 140 mil óbitos em apenas 07 meses, parece vir acompanhada de uma contração dos espaços de diálogo e de construção discursiva sobre a noção de gestão de políticas públicas. Uma leitura pouco atenta deste cenário pode interpretar tal contraste como paradoxal, particularmente se levarmos em consideração que grande parte da produção científica mundial sobre a pandemia vincula-se, de um modo ou de outro, a uma discussão sobre políticas públicas (em sentido amplo). Ampliando um pouco o olhar, já começamos a perceber que temos falado, cada vez mais, sobre a importância das políticas públicas, e, cada vez menos, sobre os seus processos de gestão.

E, ao falarmos mais sobre políticas públicas, assistimos a um adensamento expressivo de sua arena, provocada, em grande medida, por uma capacidade excepcional de ativação da Academia brasileira, na realização e na divulgação de pesquisas, no desenvolvimento de plataformas de monitoramentos e de modelos analíticos, dentre outras formas de expressão e de produção de conhecimento científico, voltados ao enfrentamento de tal problema público<sup>2</sup>. Grande parte deste recente adensamento é êxito quase direto de um movimento de *advocacy* mais amplo, por uma retomada (ou quase uma refundação) do papel da ciência na sociedade, um movimento alicerçado na ideia de que é preciso conhecer, sistemática e profundamente, o novo coronavírus, com toda a rede de implicações que estruturam a sua gravidade e a sua expansão pelo território brasileiro.

Se, por um lado, este adensamento é importante para o campo de estudos e práticas em políticas públicas; por outro, não é possível desconsiderar que esta *advocacy* tem sido por uma ciência de epistemologia positivista, de base economicista, de tradição linear-explicativa e metodologicamente empírica. E isto, claro, traz consequências para os desenvolvimentos internos do próprio campo. Em particular, gostaríamos de problematizar os riscos de que, nesse processo de revalorização da ciência (ou melhor, de um tipo único de ciência), o campo de estudos em políticas públicas (*policy studies*) seja reduzido apenas àquelas abordagens pautadas em epistemologias positivistas, as quais apostam na neutralidade e no caráter técnico e racional tanto dos gestores quanto dos processos de políticas públicas.

Trata-se de um risco que não pode ser minimizado, pois, apesar da indiscutível necessidade de valorização da ciência e, particularmente, da ciência das políticas públicas, estes avanços não podem ser acompanhados da despolitização das políticas públicas, da redução da gestão a uma atividade especializada e meramente técnica e do risco de desaceleração de uma fértil e necessária pluralização do campo de estudos em políticas públicas (BOULLOSA; PERES; BESSA, 2020). Ademais, ao conferir o poder de agência apenas a um pequeno grupo de indivíduos, pertencentes a uma elite burocrática, bloqueiam-se as possibilidades de ativação de outras multiatorialidades (BOULLOSA, 2019), bem como as possibilidades de emergência de experiências públicas capazes de fomentar a inovação social e a construção de novos espaços de diálogo (PERES, 2020).

Com isto, reforça-se, cada vez mais, o alijamento da política (e também das políticas públicas) de nossas vidas cotidianas, como se o ‘político’ fosse nocivo à sociedade ou fosse, necessariamente, o caminho perverso da apropriação privada da coisa pública, num contraste evidente com uma ideia mais ampla de democracia (DEWEY, 1998 [1937]). Neste contexto de crise pandêmica, este movimento de subtração da importância e da dimensão política da gestão ganha contornos ainda mais complexos, sobretudo no que diz respeito aos processos de deliberação: em lugar de serem publicamente construídos, são *conduzidos tecnicamente*, como se não houvesse questões valorativas envolvidas nesta atividade. Este esvaziamento obstrui o diálogo e potencializa os sentimentos de desproteção, de medo e de abandono, contribuindo para algo que, metaforicamente, interpretamos como um “desamparo público”.

Diante disso, este artigo objetiva problematizar esse movimento de despolitização da gestão de políticas públicas, potencializado pelo momento pandêmico, e jogar luz sobre a necessidade de reinvenção da gestão. Para isso, assumimos a gestão como um espaço de tensão valorativa e argumentativa entre as dimensões política e técnica dos fluxos multitoriais em políticas públicas, a partir dos estudos críticos em políticas públicas (MAJONE, 1989; FISCHER; FORESTER, 1993; FISCHER, 2016). Do ponto de vista do método, as ideias aqui presentes são frutos de uma pesquisa *implicada* (BOULLOSA, 2019), de natureza exploratória, predominantemente qualitativa, na qual dados e evidências quantitativas são apresentados como pertencentes a estruturas narrativas e valorativas e seus usos são compreendidos como instrumentos modificadores da consciência e da sociedade como um todo (BARRETO, 1994).

Faremos isso em três momentos. Começamos problematizando a revalorização de uma gestão científica das políticas públicas, pautada exclusivamente na racionalidade linear-sequencial no contexto da pandemia de COVID-19. Em um segundo momento, discutimos o crescente afeto de “desamparo público” – aqui proposto como metáfora interpretativa do dramático acúmulo de crises na história recente do Brasil, as quais apenas se aprofundam com a chegada da pandemia de COVID-19 (ABBRUCCIO *et al.*, 2020; BRONZO, 2020; SPOSATI, 2020; TENÓRIO, 2020). Por fim, em um terceiro momento, adicionamos à discussão uma nova camada, relativa às disputas narrativas e aos perigos da despolitização da gestão de políticas públicas, sobretudo em um momento como este. Por fim, argumentamos que a confluência dessas três situações problemáticas engendra a des-valorização progressiva da gestão de políticas públicas.

## **A REVALORIZAÇÃO DE UMA GESTÃO CIENTÍFICA DAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Antes mesmo dos primeiros indícios de que o mundo viria a atravessar uma pandemia dessa magnitude, quando os primeiros casos de contaminação por Sars-CoV-2 começaram a ser noticiados na China, a desinformação também começou a ganhar espaço nas discussões sobre este assunto, tanto na mídia hegemônica quanto nos espaços mais privados de produção e circulação de informações. Governos e organismos internacionais, como a Organização Mundial da Saúde (OMS), ainda tateavam as informações que poderiam ser consideradas

confiáveis sobre a doença, seus modos e velocidades de propagação e de contágio, os meios necessários para contê-la, os caminhos que deveriam ser tomados etc. Conhecia-se, portanto, muito pouco sobre este vírus, cujos desenvolvimentos e consequências ainda seguem recebendo ajustes contínuos.

Diante de tantas lacunas e incertezas, a comunidade científica internacional começou, muito rapidamente, a se organizar por meio da reunião de importantes grupos de pesquisadores, institutos e universidades, empreendendo uma verdadeira corrida na produção de informações confiáveis. Por outro lado, à medida que tal produção avançava, crescia também a produção de informações sem base científica. Pós-verdade, populismo, desconfiança generalizada e polarização política foram apontados como potenciais motores de uma intensa disputa de narrativas, na qual a ideia de “ciência” começou a ganhar o *status* de trunfo discursivo de quem defendia, e ainda defende, uma produção mais sistemática e estatisticamente confiável de conhecimento. E neste debate (ou pelo menos em uma parte dele), a ideia de ciência que melhor se enquadra na qualidade de trunfo é a ciência de epistemologia positivista, de base economicista, de tradição linear-explicativa e metodologicamente empírica. Contra a desinformação, informação. Mas qual informação? A informação estatística, os números, a busca por dados e evidências e a defesa de que são sempre neutros e desprovidos de valores ou de vieses políticos.

Esta, porém, não é a única tradição epistemológica vigente na discussão sobre Ciência. As armadilhas históricas da ciência positivista, relacionadas à tentativa de forjar um projeto racional de sociedade, foram profundamente discutidas por Habermas (1971), ensejando trabalhos importantes da sociologia da ciência, dentre os quais destacamos Foucault (1980) e Latour (1987), os quais defendiam a imputação da condição de prática social à investigação científica, reconhecendo-a como um espaço de disputa argumentativa entre diferentes epistemologias (FISCHER, 2016). Com o passar do tempo, estes primeiros trabalhos, os quais criticavam a crença cega na neutralidade científica e que defendiam a indissociabilidade entre fato e valor, ganharam espaço nas diferentes áreas do saber, consolidando uma compreensão mais plural do ‘fazer ciência’ e do que pode ser considerado como científico. Assim, chamamos a atenção para o fato de que podemos estar diante de certo encolhimento do campo científico, ou seja, de uma pluralidade interpretativa que vinha sendo solidamente construída.

Além disso, de modo ainda mais específico, a premissa da importância da ciência, mas de uma determinada tradição científica, conectou-se com a compreensão das políticas públicas como os *loci* mais importantes do combate à expansão da pandemia de COVID-19, resultando em uma premissa casada com a anterior. E isto parece ter provocado um recrudescimento que aparenta ser ainda mais forte, em um campo muito específico de saber: o campo de estudos em políticas públicas. Trata-se de um campo de estudos que, embora tenha nascido com base nos trabalhos pioneiros de Harold Lasswell (1951) e em uma abordagem racional-positivista (a qual veio a ocupar o lugar do *mainstream*), vinha se deparando, pelo menos desde os anos 1980, com novas possibilidades interpretativas e novas posicionalidades epistemológicas. Como resultado, pode-se compreender o campo das políticas públicas como um campo plural, ancorado em duas grandes tradições ontológicas – uma mais naturalista-positivista

e outra mais construtivista-pós-positivista –, cujas escolas mais evidentes são a Análise Racional de Políticas Públicas e os Estudos Críticos em Políticas Públicas, respectivamente (BOULLOSA; PERES; BESSA, 2020).

Nesse sentido, é reducionista a ideia de uma ciência das políticas públicas pautada em uma determinada tradição, a racional-positivista, como instrumento único de produção de informações para a tomada de decisão pública. Embora seja indispensável a valorização da gestão de políticas públicas, parece-nos que esta nova força insiste em uma velha ideia: a de que as políticas públicas devam ser objeto de um conhecimento especializado, exclusivo de uma parcela pequena e muito específica da sociedade, identificada com a elite da burocracia e filiada a um tipo de racionalidade linear-explicativa que privilegia a dimensão objetiva e objetivadora dos fatos.

Essa força, porém, encontra um entrave em suas próprias concepções, ao ignorar a diferenciação entre dado e informação, tratando a combinação de algoritmos numéricos como vazios de significados, quando, na verdade, a evidência só se produz ao atribuir, às cifras, a influência do comportamento, da experiência observada e, então, constituir uma informação mensurada. A interação entre o dado bruto e o conhecimento científico é, dessa forma, central para a existência da estatística e, quando interrompida, exige a agregação de alguma interpretação teórica – ainda que distante da verdade de sua origem –, para o preenchimento desta lacuna.

Para o campo de políticas públicas, a ideia de uma geração espontânea (e neutra) de evidências quantitativas fragiliza a qualidade de seus resultados e de seus desdobramentos, pois se ampara ora em uma realidade social que não representa, ora em uma ausência de significância numérica para aspectos incontestáveis da observação. Nesse sentido, a busca pela integralidade da informação e pela explicitação dos valores subjacentes a ela, desde sua modelagem, a partir de aspectos interpretativos, até a fomentação de novas perspectivas (guardando a estrutura numérica), é particularmente fundamental, ainda que consciente das restrições contextuais que a referenciam (PORCARO, 2001).

Construída desta forma, porém, esta disputa que ora se reorganiza em favor das políticas públicas como um objeto técnico e especializado do saber vem novamente se apoiando na falsa dicotomia entre fato e valor, prescrição e descrição e, também, entre normatividade e empiria. E, mais do que isso, faz a balança voltar a pender, quase exclusivamente, para a tradição positivista-gerencialista em políticas públicas, o que desconsidera valiosos movimentos não apenas de ampliação e de pluralização deste campo como também de politização das políticas públicas em curso há pelo menos quatro décadas.

Associar a boa tomada de decisão à dimensão puramente técnica dos processos públicos e não a sua dimensão política – associando, negativamente, a dimensão da política da deliberação pública à dimensão da não razão ou da retórica (DRYZEK, 2010), da pós-verdade, ou ao universo das *fake news* – fortalece a ideia de que o reino da deliberação pública deve se restringir ao universo mais específico de políticas públicas, levadas adiante pela elite da burocracia, dialogando com certo iluminismo de ideias e de *loci* exclusivo de produção de conhecimento.

Nesse sentido, parece-nos particularmente relevante a retomada dos *Critical Policy Studies*, os quais defendem a não normalização dos processos de políticas públicas, a começar pelos seus próprios conceitos. Em relação à ciência, Fischer (2016, p. 170) sugere que um dos caminhos para o cientista pós-positivista é substituir a noção de ‘prova científica’, de ‘evidência’ ou mesmo de ‘verificação’ pela noção de *interpretação*, uma vez que “as explicações científicas são produzidas por observadores com diferentes quadros ideacionais, tipos de formação, experiência de investigação, capacidades perceptivas, etc.”. Para os estudos críticos, portanto, as políticas públicas são sempre contextualmente mediadas por significados simbólicos (FISCHER *et al.*, 2018). Ou, mais além, políticas públicas são fluxos interpretativos ativados por uma multiatorialidade que governa problemas de pública relevância (BOULLOSA, 2019), e que, por abarcarem uma diversidade de experiências públicas sensíveis e simbólicas, têm o potencial de qualificar e de ampliar o campo das políticas públicas (PERES, 2020). A desativação progressiva de tal multiatorialidade – que vai deixando de se reconhecer nos processos públicos, seja em função da exaltação da dimensão privada da experiência, em detrimento da pública; da personificação de mitos em detrimento da ação coletiva; da destituição da dimensão pública na felicidade privada, inclusive em termos de realização valorativa pessoal – é um dos principais caminhos que conduzem ao que chamamos de ‘desamparo público’ (BOULLOSA *et al.*, 2020).

## O CRESCENTE AFETO DE DESAMPARO PÚBLICO

O desamparo é uma noção da psicologia que indica o sentimento ou afeto de abandono experienciado por pessoas em contextos muito específicos de não atendimento às suas demandas mais íntimas de proteção, em diferentes níveis de suas realizações individuais. Qualquer experiência, todavia, quando interpretada à luz do conceito de aprendizagem, mesmo que se dê no indivíduo, acontece socialmente (DEWEY, 1939). O próprio processo de investigação, compreendido como construção de sentidos (e de ação), ou seja, como construção da experiência, extrapola sobremaneira a dimensão do indivíduo. Nesse sentido, Dewey (1927) ressalta a dimensão pública da experiência individual, inclusive na dimensão do afeto. O desamparo, portanto, para além de individualmente sentido, pode ser um afeto coletivamente construído e experienciado.

No que concerne à dimensão dos significados, a sociologia linguística francesa, em diálogos intervalados com o pragmatismo deweyano, explora a dimensão de construto social dos significados, os quais modelam e são modelados pela interpretação, em uma ética social (RICOEUR, 1955). Os significados de abandono, construídos publicamente, portanto, estão imbricados em redes ou matrizes extensas, historicizadas, em um processo de reforço de uma ação pública de difícil acesso. E, quando negativizado, o afeto coletivo de abandono pode provocar a negação dos julgamentos (RICOEUR, 1986), por uma circularidade que imputa uma falsa condição de neutralidade axiológica na vida pública, subtraindo a dimensão pública dos processos de juízo valorativo. Mais ainda, este mesmo afeto de desamparo, como sustenta Safatle (2015), pode ser experienciado em sua dimensão política ou, simplesmente,

como um afeto de um corpo político, coletivo, propondo uma teoria dos afetos, para a compreensão dos vínculos sociopolíticos.

Assim, trazendo a discussão de desamparo para o campo de estudos em políticas públicas, compreendemos o “desamparo público” (BOULLOSA *et al.*, 2020) como um afeto sociopolítico (SAFATLE, 2015), socialmente realizado (DEWEY, 1938), carregado de significados de negação axiológica aparente (RICOEUR, 1986), os quais se reafirmam e se remodelam continuamente (RICOEURS, 1955). A desativação progressiva de uma multiatorialidade (BOULLOSA, 2019) é responsável, em grande medida, por bloquear a possibilidade de que experiências públicas plurais possam emergir, colaborando, potencialmente, para a construção de um tipo de gestão dialógica, horizontal e o mais coletiva possível (PERES, 2020). Não se constituem como experiências públicas as experiências em que uma multiatorialidade não se reconhece ou se veja sufocada pela exaltação da dimensão da experiência privada, pela dissolução dos sujeitos, pela personificação de mitos (em detrimento da valorização da ação coletiva) ou pela destituição da dimensão pública dos afetos privados.

## **DISPUTAS NARRATIVAS E OS PERIGOS DA DESPOLITIZAÇÃO DA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

Tanto as narrativas sobre a pandemia – ainda em construção e em constante revisão – quanto os argumentos e valores que as sustentam vêm desempenhando papel central no enfrentamento à COVID-19 e têm desvelado disputas de poder entre diferentes atores que se engajam (com diferentes intensidades) nesse ‘problema público’ (BLUMER, 1971; BOULLOSA, 2019) e cada vez mais político.

No âmbito das apreciações políticas acerca da difusão e da gravidade da pandemia de COVID-19, a construção da narrativa “oficial” – protagonizada, sobretudo, pela Presidência da República e marcada pela trajetória errante da pasta do Ministério da Saúde – foi pautada, ao menos inicialmente, na ideia de que reações mais contundentes à situação eram sinal de ‘histeria’, uma vez que a pandemia era tida como uma ‘fantasia’ e que se defendia que a COVID-19 não passava de uma ‘gripezinha’, como afirmou o Presidente da República, em março (CONGRESSO EM FOCO, 2020).

Além disso, no que diz respeito à relação entre os entes federados diante da pandemia, a narrativa construída em âmbito federal foi marcada por sinais de desarticulação e de combatividade<sup>3</sup>, os quais se evidenciam em afirmações como “cobre do seu prefeito” (BOLSONARO, 2020), “o Governo Federal dificultou a vida de prefeitos na pandemia” (AGÊNCIA SENADO, 2020) e manchetes que denunciam que a “credibilidade da saúde” foi “abalada com interferência de Bolsonaro e desmonte de área técnica” (PARAGUASSU, 2020).

É importante ressaltar, porém, que a Gestão (de políticas públicas) é, por excelência, um ato relacional que, além de produzir bens e serviços, produz significados (FISCHER, 2012), por meio de processos complexos e sempre situados, contextualizados, ancorados em

termos temporais, territoriais, políticos, culturais, narrativos etc. E, nesse sentido, para além de equivocadas e visivelmente fragmentadas, as narrativas construídas por autoridades, por agentes públicos e pela mídia ganham especial relevância, sobretudo, porque evidenciam a perda progressiva de espaço e de importância da gestão nas discussões de estratégias de enfrentamento à pandemia.

Ademais, os argumentos que defendem a baixa gravidade do vírus e que a situação seja encarada com ‘normalidade’ são incompatíveis com as histórias das 143.062<sup>4</sup> vítimas de COVID-19 no Brasil (Brasil.io, 2020): histórias plurais, tendo em comum o que chamamos de ‘desamparo público’. Tal desamparo possui, porém, múltiplas dimensões e está diretamente relacionado à falta de articulação que, do ponto de vista da governança, se torna especialmente preocupante, sobretudo em um país federativo, descentralizado e de dimensões continentais como o nosso. Se, por um lado, a construção narrativa hegemônica imputa grandes responsabilidades a prefeitos e municípios, por outro lado, não leva em consideração as capacidades reais de resposta dos municípios diante de tantas crises, agora agravadas pela crise sanitária.

A redução da gestão de políticas públicas a uma atividade meramente técnica, as tentativas contínuas de despolitizá-la ou de reduzir sua complexidade e a desativação progressiva do que entendemos como uma multiatorialidade (BOULLOSA, 2013; 2019) apresentam-se como grandes obstáculos ao processo de construção cooperada e coordenada de capacidades que garantam respostas ágeis e eficientes no combate à pandemia nas três esferas federativas e, especialmente, na escala municipal.

Nesse sentido, a pandemia de COVID-19 não só escancarou a baixa capacidade de articulação/coordenação entre *politics* e *policy*, como, também, entre as diferentes esferas governamentais e entre Sociedade, Estado e Mercado. Dentre outras coisas, porém, a pandemia nos chama atenção para o fato de que a gestão importa e de que a ‘capacidade de gestão’ é mais do que a soma das capacidades administrativa, burocrática, de prestação de serviço, financeira etc.

Com a pandemia, ficou ainda mais evidente a importância da construção de espaços de diálogo, de debate, de conversa e do fomento das capacidades de coordenação, de comunicação e de persuasão. Ganha maior relevância, também, a explicitação de valores, a coerência política, o dinamismo, a qualidade e a horizontalidade das relações, bem como o compartilhamento de responsabilidades.

Em outras palavras, diante das crises que se acumulam e que são agravadas pela pandemia de COVID-19, parece-nos fundamental (e urgente) uma ‘virada à gestão social’ que passa pela recuperação de seus valores e princípios, amplamente discutidos há pelo menos três décadas (TENÓRIO, 1998; BOULLOSA; SCHOMMER, 2008; FISCHER, 2012).

Defesa semelhante já foi feita, também, pelo Diretor-Geral da OMS, Tedros Adhanom Ghebreyesus, ainda em 2018, quando apontou o Sistema Único de Saúde (SUS) brasileiro como modelo para o resto do mundo, não apenas em função dos princípios de gratuidade e universalidade, mas, sobretudo, em função do princípio da participação, o qual engaja cidadãos

comuns (usuários do sistema) na modelagem dos serviços de saúde, reconhecendo, por exemplo, os conselhos de base comunitária como importantes inovações socioinstitucionais de gestão.

Sabemos, porém, que, apesar dos avanços, são inúmeras as dificuldades de ativar valores democráticos e participativos e de ativar multiatorialidades nos fluxos de políticas públicas e nos processos de gestão. Tais dificuldades são evidências, também, de nossa baixa capacidade de articulação, de cooperação e de atuação transversal – tipos de capacidade que só podem ser construídos por meio do acúmulo de experiências participativas e dialógicas e de sua perenidade no tempo, elementos capazes de garantir a construção de fluxos mais densos ou robustos de políticas públicas.

Por fim, o que gostaríamos de evidenciar neste artigo é que as construções narrativas (e as tensões subjacentes a tais construções) são indissociáveis dos processos de políticas públicas e da gestão, porque, como nos lembra Majone (1989), as políticas públicas são produtoras de argumentos e são feitas de palavras. Apagar as dimensões narrativa e política da gestão desarticula e desmobiliza os esforços de gestão das crises, de ressignificação dos problemas públicos e de enfrentamento do desamparo público em que vivemos.

## **A CONFLUÊNCIA DAS TRÊS CAUSAS NA DES-VALORIZAÇÃO DA GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

O entrelaçamento dos três pontos abordados – a revalorização da gestão científica, o desamparo público e a disputa narrativa – impactam diretamente a gestão de políticas públicas, principalmente no contexto da pandemia de COVID-19.

Na estrutura federativa brasileira, formalizada na Constituição de 1988, a atribuição de autonomia aos entes federados – União, estados e municípios – vai além da concessão das capacidades de se auto-organizar, autolegislar e autogovernar. Baseado na premissa de diversidade na unidade (BERNARDES, 2010), o arranjo federativo brasileiro pauta-se na promoção da cultura do diálogo entre governo e cidadãos e na valorização da unidade municipal como *locus* de maior escuta social ativa. Assim, o propósito federativo deveria se traduzir em uma estrutura de governança e de gestão não hierarquizada, priorizando a horizontalidade dos atores, atuando em articulação, integração e coordenação (LÚCIO; DANTAS, 2018).

Quando abordamos o desamparo público, agravado pela redução da ciência das políticas públicas a apenas uma tradição – a racional-positivista – e acrescido da construção de uma narrativa que desfavorece o diálogo, a negociação, a articulação e a construção coletiva de estratégias de enfrentamento e de ressignificação de problemas públicos, queremos enfatizar os movimentos de des-valorização (subtração da dimensão valorativa) e de des-politização (subtração da dimensão política) da gestão de políticas públicas, a qual tem recebido pouco ou nenhum espaço nos debates acerca do enfrentamento à pandemia.

Todos os esforços da gestão (seja para o enfrentamento das crises ou para a superação do desamparo público) esbarram, porém, em uma dimensão mais profunda da gestão: a dimensão narrativa. Nesse sentido, é possível argumentar que os esforços de governos e prefeituras para o controle da pandemia foram minimizados pela falta de coordenação com o governo federal e pela construção de uma narrativa que se consolidou como hegemônica e que desfavoreceu o diálogo e a construção de estratégias articuladas, integradas e coordenadas.

A escolha por uma construção discursiva desconectada dos propósitos republicanos e federativos brasileiros e desconectada dos princípios da gestão social fragiliza a democracia e reduz as chances de construção de espaços de pactuação que permitam a coordenação, a cooperação, o codesenho e a cogestão entre os atores engajados em torno de problemas públicos. Somado a isso, a perspectiva do desamparo reproduz-se na insegurança acerca da (des)continuidade de parcerias, contratos e convênios estabelecidos entre os diferentes entes federados.

Os problemas públicos – complexos e agravados pelo contexto pandêmico – não se circunscrevem às divisões políticas que delimitam as fronteiras de estados e municípios. São territorializados e demandam uma atuação conjunta multiatorial. A falta de cooperação, essencial ao modelo federativo brasileiro (SILVEIRA, 2007), e a falta de capacidade de escuta ativa da sociedade cobram a reinvenção da gestão, a retomada dos princípios da gestão social e de um caminho de desenvolvimento ancorado nas lutas sociais e nas necessidades das comunidades e territórios mais afetados – em um processo capaz de gerar uma força de oposição ao movimento de despolitização da gestão de políticas públicas.

## **ALGUMA CONCLUSÃO**

Neste artigo, buscamos problematizar a diminuição da importância da gestão de políticas públicas no contexto pandêmico. E o fizemos a partir da identificação de três causas principais. A primeira diz respeito à revalorização de uma tradição positivista na produção de conhecimento, a qual subtrai da gestão sua dimensão política, reduzindo-a a ‘coisa técnica’, própria de especialistas e de uma elite burocrática. Tal subtração, a qual busca atribuir neutralidade à gestão, vem sendo potencializada e autorizada por um chamamento da ciência global à produção de evidências capazes de embasar o enfrentamento da pandemia e da “infodemia”, como a OMS (WHO, 2020) caracterizou a epidemia de desinformação.

A segunda refere-se a um contexto de crescente desamparo público, também acirrado pela pandemia. Um acirramento que se evidencia quando assumimos a centralidade de sua dimensão narrativa. O sentimento crescente de desamparo transborda o medo, o sofrimento e a sensação de abandono privado e assume uma dimensão pública, influenciando significativamente nos arranjos governativos e na (falta de) coordenação para o enfrentamento da pandemia.

A terceira, por fim, diz respeito à explicitação das disputas narrativas acerca da pandemia, o que só se torna visível se assumimos que a gestão de políticas públicas é conformada, também, por palavras, por discursos, por fluxos multiatoriais, multidirecionais e multissensoriais que

conformam um espaço de tensão valorativa e argumentativa entre as dimensões política e técnica (BOULLOSA, 2019; PERES, 2020).

Argumentamos, assim, que este triplo movimento provoca não apenas a des-valorização e a des-politização da gestão, como também obstrui a construção de estratégias articuladas, integradas e coordenadas. Quando subtraímos a dimensão política da coordenação, por exemplo, passamos a compreendê-la em sua expressão mais mandatária (de cima para baixo) e menos participativa, democrática e horizontal. E é nesse sentido que defendemos a necessidade urgente de reinvenção da gestão, com base nos princípios da gestão social. A reinvenção de que falamos pode seguir muitos caminhos, mas deve passar, necessariamente, pela ampliação do campo das políticas públicas e da gestão e, ainda, pela ênfase em valores e princípios como dialogicidade, pluralidade, solidariedade, criatividade e imaginação (FRANÇA FILHO; BOULLOSA, 2015; BOULLOSA; PERES, 2019).

Trata-se de um movimento que deve passar, por fim, pelo reconhecimento – por parte da sociedade, em geral, e de gestores, analistas, formuladores, avaliadores de políticas públicas, em particular – de que a palavra, as falas, os discursos, as narrativas construídas e os valores subjacentes a eles têm um papel central na identificação de problemas públicos e em sua ressignificação. A pandemia de COVID-19 coloca-nos a necessidade de ampliação do campo e enfatiza a importância dos estudos críticos em políticas públicas, justamente porque escancara a centralidade das dimensões comunicativa e axiológica no enfrentamento de crises como a que estamos vivendo.

## NOTAS

- 1 Submetido à RIGS em: set. 2020. Aceito para publicação em: dez. 2020.
- 2 Dentre estes esforços, destacamos desde a abertura de novas linhas de apoio em muitas universidades, centros de pesquisa, escolas de governo e agências de fomento, não obstante a precariedade de recursos econômicos, desde março de 2020, até, na ponta da pirâmide da divulgação científica, muitas revistas, de diferentes áreas, que lançaram números especiais com chamadas abertas ou para trabalhos convidados.
- 3 Ao longo do mês de março, enquanto os pronunciamentos presidenciais se destinavam a atenuar a situação que se instaurava, houve o esforço dos 27 governadores das UFs brasileiras em decretar medidas de distanciamento social como forma de frear a transmissão e dar tempo do Sistema de Saúde se organizar. Com o tempo, porém, observamos que vários governadores começaram, precipitadamente, a afrouxar ou a voltar atrás em suas medidas.
- 4 Número de vítimas em 30 de setembro de 2020.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L. *et al.* Combate à COVID-19 sob o federalismo bolsonarista: um caso de descoordenação intergovernamental. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 54, n. 4, p. 663-677, jul. 2020. ISSN 1982-3134. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/81879>>. Acesso em: 30 set. 2020.

AGÊNCIA SENADO. **Governo federal dificultou a vida de prefeitos na pandemia, diz chefe da CNM**. Política. Publicado em 04 de julho de 2020. Disponível em: <https://www.douradosagora.com.br/noticias/politica/governo-federal-dificultou-a-vida-de-prefeitos-na-pandemia>. Acesso em: 26 ago. 2020.

BARRETO, A. de A. A questão da informação. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 8, n. 4, p. 3-8, out./dez. 1994.

BERNARDES, W. L. M. **Federação e federalismo**: uma análise com base na superação do Estado Nacional e no contexto do Estado Democrático de Direito. Belo Horizonte: Del Rey, 2010.

BERSNTEIN, R. J. **The Restructuring of Social and Political Theory**. Philadelphia, PA: University of Pennsylvania Press, 1983.

BLUMER, H. Social problems as collective behavior. **Social Problems**, v. 17, n. 3, p. 298-306, Winter 1971.

BOULLOSA, R. de F. Mirando ao revés as políticas públicas: notas sobre um percurso de pesquisa. **Pensamento & Realidade**, v. 28, p. 68-86, 2013.

BOULLOSA, R. de F. Mirando ao revés as políticas públicas: o desenvolvimento de uma abordagem crítica e reflexiva para o estudo das políticas públicas. **Publicações da Escola da AGU**, série especial, p. 89-105, 2019.

BOULLOSA, R. de F.; PERES, J. L. P.; BESSA, L. F. M. **Por dentro do campo**: uma narração reflexiva dos estudos críticos em políticas públicas. 2020 (no prelo).

BOULLOSA, R. de F.; SILVA, L. G.; LARANJA, L. S.; PERES, J. L. P. A expansão da Covid-19 no G100: reflexões sobre a capacidade de resposta dos municípios mais endividados do Brasil. In: OSPP. **Boletim de Gestão de Políticas Públicas e Covid-19 do Observatório da Sociedade Pós-Pandêmica**: Políticas Públicas & Governança, UFBA, UnB, UFV, UFTM, n. 1, p. 3-16, jul. 2020.

BRONZO, C. Entre pisar suavemente na terra ou comer suas entranhas: as escolhas que fazemos nos definem. **Revista NAU Social**, Salvador, v. 11, n. 20, p. 81-89, maio-out. 2020.

CARNEIRO, C. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Org.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: ENAP, 2006. p. 149-166.

CONGRESSO EM FOCO. **“Gripezinha” e “histeria”**: cinco vezes em que Bolsonaro minimizou o coronavírus. Governo. 01 de abril de 2020. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/governo/gripezinha-e-histeria-cinco-vezes-em-que-bolsonaro-minimizou-o-coronavirus/>. Acesso em: 28 set. 2020.

DEWEY, J. **The Public and its Problems**. New York: Henry Holt, 1927.

DEWEY, J. A democracia é radical (1937). In: HICKMAN; LARRY; ALEXANDER. **The essential Dewey**, vol. 1: Pragmatism, Education, Democracy. Bloomington: Indiana University Press, 1998. p. 337-339.

DEWEY, J. **The Logic of Inquiry**. New York: Henry Holt and Company, 1939.

DRYZEK, J. Rhetoric in Democracy: a systematic appreciation. **Political Theory**, v. 38, n. 3, p. 319-339, 2010.

FISCHER, F. Para além do empirismo: policy inquiry na perspectiva pós-positivista. **Revista NAU Social**, Salvador, v. 7, n. 12, p. 163-180, maio/nov. 2016.

FISCHER, F.; FORESTER, J. **The argumentative turn in policy analysis and planning**. Durham: Duke University Press Books, 1993.

FOUCAULT, M. **Power/Knowledge: Selected Interviews and Other Writings 1972-77**. edited by Colin Gordon. Brighton, Sussex: Harvester Press, 1980.

FRANÇA FILHO, G. C.; BOULLOSA, R. F. Gouvernance démocratique, gestion sociale et para-économie. In: EYNAUD, P. **La Gouvernance entre diversité et normalization**. Paris: Editions Juris, 2015. p. 89-108.

GHEBREYESUS, T. A. **Speech to the Chamber of Deputies' Social Security and Family Commissions**. Brasília, Brazil, 21 March 2018.

HABERMAS, J. **Toward a Rational Society: Student Protest, Science and Politics**. Tradução de Jeremy J. Shapiro. Boston, MA: Beacon, 1971.

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

LATOUR, B. 1987. **Science in Action**. Cambridge: Harvard University Press.

LÚCIO, M. L.; DANTAS, J. M. M. Gestão, custos e governança pública - desenvolvimento nacional baseado em Public Intelligence (PI). **Revista NAU Social**, Salvador, v. 9, n. 17, p. 92-101, 2018.

MAJONE, G. **Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process**. New Haven, CT: Yale University Press, 1989.

PARAGUASSU, Lisandra. **Credibilidade da saúde fica abalada com interferência de Bolsonaro e desmonte de área técnica**. Economia. 10 de junho de 2020. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/reuters/2020/06/10/credibilidade-da-saude-fica-abalada-com-interferencia-de-bolsonaro-e-desmonte-de-area-tecnica.html>. Acesso em: 20 set. 2020.

PERES, Janaína Lopes Pereira. **Reinterpretando o fluxo de políticas públicas a partir da**

**experiência:** do pragmatismo crítico ao Hip Hop da Ceilândia/DF. 251f. Tese (Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional, PPGDSCI, Universidade de Brasília, 2020.

PORCARO, Maria Rosa. A informação estatística oficial na sociedade da informação: uma (des)construção. **DataGramZero - Revista de Ciência da Informação**, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, 2001, p. A04. Disponível em: [www.dgzero.org](http://www.dgzero.org).

RICCEUR, P. **Histoire et vérité**. Paris: Seuil, 1955.

RICCEUR, P. **Du texte à l'action**. Essais d'herméneutique II. Paris: Seuil, 1986.

SACONI, J. P.; ALEIXO, I.; MAIA, G. Decreto do governo Bolsonaro mantém apenas 32 conselhos consultivos. **O Globo**. Rio de Janeiro e Brasília, 29 jun. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/decreto-do-governo-bolsonaro-mantem-apenas-32-conselhos-consultivos-23773337>. Acesso em: 29 set. 2020.

SILVEIRA, A. **Cooperação e Compromisso Constitucional nos Estados Compostos**. Estudo sobre a teoria do federalismo e a organização jurídica dos sistemas federativos. São Paulo: Editora Almedina, 2007.

SPOSATI, A. COVID-19 Revela a Desigualdade de Condições da Vida dos Brasileiros. **Revista NAU Social**, Salvador, v. 11, n. 20, p. 81-89, maio-out. 2020.

TENÓRIO, F. G. A Questão Social Acrescida. **Revista NAU Social**, Salvador, v. 11, n. 20, p. 81-89, maio-out. 2020.

World Health Organization – WHO. **1st WHO Infodemiology Conference** [Internet]. Geneva: World Health Organization; 2020 [cited 2020 Aug 3]. Disponível em: <https://www.who.int/news-room/events/detail/2020/06/30/default-calendar/1st-who-infodemiology-conference>. Acesso em: 29 set. 2020.

**Rosana  
de Freitas  
Boullosa**

Professora Associada II da Universidade de Brasília, Bolsista de Produtividade DT do CNPq, Líder do Grupo de Pesquisa em Processos de Inovação e Aprendizagem em Políticas Públicas e Gestão Social, Coordenadora do curso de Graduação em Gestão de Políticas Públicas da UnB e do Núcleo de Estudos Urbanos e Regionais (NEUR) do Centro de Estudos Multidisciplinares Avançados (CEAM/UnB). Possui publicações em teoria de políticas públicas, avaliação de políticas públicas, desenvolvimento territorial e gestão social.

**Janaína Lopes  
Pereira Peres**

Mestre e doutora em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional (PPGDSCI/CEAM/UnB). Graduada em Turismo & Hotelaria (UNIVALI). Desenvolve pesquisas sociocêntricas e implicadas, com ênfase em gestão social, governança urbana e desigualdades socioterritoriais.

**Lara Silva  
Laranja**

Mestre e doutoranda em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional (PPGDSCI/CEAM/UnB). Graduada em Direito (UniCEUB). Pesquisa gestão e governança pública, ênfase em saúde pública.

**Luciana  
Guedes da  
Silva**

Mestre e doutoranda em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional (PPGDSCI/CEAM/UnB). Graduada em Estatística (UnB). Pesquisa gestão pública, educação, saúde e infraestrutura.