


A qualidade da democracia, o estado de direito e a análise de políticas públicas: conceitos e práticas em transformação


The quality of democracy, the rule of law and public policy analysis: concepts and practices in transformation

La calidad de la democracia, el estado de derecho y el análisis de políticas públicas: conceptos y prácticas en transformación

Recebido: 06/10/2023 | Aceito: 08/11/2023 | Publicado: 13/11/2023

Carlos Federico Domínguez Avila¹


 <https://orcid.org/0000-0003-2377-276X>


 <http://lattes.cnpq.br/9405295954097815>

Universidade do Estado do Rio de Janeiro, RJ, Brasil

E-mail: carlos.dominguez.avila@gmail.com

Aldira Guimarães Duarte Domínguez²

 <https://orcid.org/0000-0002-6481-6055>

 <http://lattes.cnpq.br/1255423017495686>

Universidade de Brasília, UnB, DF, Brasil

E-mail: aldira@unb.br



Resumo

O artigo examina a relação entre regime político, Estado de Direito e análise de políticas públicas no contexto dos estudos e pesquisas sobre a qualidade da democracia. Em uma época de autocratização e erosão democrática, que se manifesta no cepticismo, na descrença e na frustração de parte da cidadania e da opinião pública diante de insuficientes resultados observados em muitos países com governos de orientação democrático-representativa, é importante e urgente reforçar e renovar as capacidades institucionais para gerar políticas públicas baseadas em evidências, eficientes, republicanas e susceptíveis de responder às demandas das sociedades e Estados contemporâneos, especialmente no caso dos países em desenvolvimento. Em termos metodológicos, o texto assume o estilo de ensaio de interpretação. Desde o ponto de vista teórico, aceita-se a influência do modelo analítico desenvolvido por Leonardo Morlino, especialmente no que diz respeito à dimensão do Estado de Direito, que inclui o que corresponde à estruturação das políticas públicas.

Palavras-chave: Qualidade da democracia. Estado de Direito. Análise de políticas públicas. Burocracia. Ciências Sociais Aplicadas.

¹ Possui graduação em História (1995), mestrado em Estudos Sociais e Políticos Latino-americanos (1999) e doutorado em História (2003). Também realizou estágios de pós-doutorado em Ciência Política (Ufpe-2013, e Ufg-2017), em Relações Internacionais (Uerj-2022-2023, 2017), em Estudos Comparados sobre as Américas (Ceppac/Unb-2016), em História (UnB-2021), em Direito/Desigualdades Globais e Justiça Social/Diálogos Norte-Sul (Flacso-Brasil e UnB-2020), em Administração (Ufrgs, 2019), e Integração Contemporânea da América Latina (Unila, 2018). Pesquisador colaborador do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares da Universidade de Brasília.

² Possui Graduação em Fisioterapia pela Universidade Estadual da Paraíba (1994); Mestrado em Estudos Sociais e Políticos Latino Americano - Universidad Alberto Hurtado, Santiago - Chile (1998), Doutorado em Ciências da Saúde com ênfase em Saúde Coletiva pela Universidade de Brasília (2005). Pós Doutorado em Integração Contemporânea da América Latina, pela Universidade da Integração Latina Americana, UNILA (2016). Pós Doutorado em Saúde Pública e Meio Ambiente pela Escola Nacional de Saúde Pública- (ENSP/FIOCRUZ-RJ) 2023. Especialização em Gestão Ambiental (2022). Atualmente é Professora Associada III da Universidade de Brasília, Faculdade de Ceilândia - Curso de Saúde Coletiva.

Abstract

The article examines the relationship between the political regime, the Rule of Law and the public policy analysis, all in the context of studies and research on the quality of democracy. In a time of autocratization and democratic backsliding, which manifests itself in skepticism, disbelief and frustration on the part of the citizenry and public opinion in the face of insufficient results observed in many countries with governments with a democratic-representative orientation, it is important and urgent to reinforce and renew institutional capacities to generate public policies based on evidence, efficiency, republicanism, and able of responding to the demands of contemporary societies and States, especially in the case of developing countries. In methodological terms, the text assumes the style of the interpretation essay. From the theoretical point of view, the influence of the analytical model developed by Leonardo Morlino is accepted, especially regarding the dimension of the Rule of Law, which includes what corresponds to the structuring of public policies.

Keywords: *Quality of democracy. Rule of Law. Public policy analysis. Bureaucracy. Applied social sciences.*

Resumen

El artículo examina la relación entre régimen político, Estado de Derecho y análisis de políticas públicas, todo ello en el contexto de los estudios e investigaciones sobre la calidad de la democracia. En una época de autocratización y de erosión democrática, que se manifiesta en el escepticismo, la incredulidad y la frustración de parte de la ciudadanía y de la opinión pública delante de insuficientes resultados observados en muchos países con gobiernos de orientación democrático-representativa, es importante y urgente reforzar y renovar las capacidades institucionales para generar políticas públicas basadas en evidencia, eficientes, republicanas, y susceptibles de responder a las demandas de las sociedades y Estados contemporáneos, especialmente en el caso de países en desarrollo. En términos metodológicos, el texto asume el estilo del ensayo de interpretación. Desde el punto de vista teórico se acepta la influencia del modelo analítico desarrollado por Leonardo Morlino, máxime en lo concerniente a la dimensión del Estado de Derecho, que incluye lo correspondiente a la estructuración de las políticas públicas.

Palabras clave: *Calidad de la democracia. Estado de Derecho. Análisis de políticas públicas. Burocracia. Ciencias sociales aplicadas.*

Introdução

O relatório mais recente do projeto Variedades de Democracia (V-DEM, 2023) corrobora que, globalmente, uma onda de autocratização persiste e afeta em diferentes graus de intensidade tanto a países com governos de orientação democrática quanto regimes autoritários. O preocupante diagnóstico contido nesse documento sugere, por exemplo, que a onda de autocratização e erosão democrática também afetou a região latino-americana e caribenha. Convém destacar que os resultados dessa fonte são, em essência, consistentes com os observados em outras pesquisas semelhantes, que auscultam a opinião pública e as percepções e interpretações de especialistas sobre o funcionamento efetivo dos regimes em questão.³

³ Atualmente, 87% da população da América Latina e Caribe reside em 19 países com regimes democráticos (liberais e eleitorais). Entretanto, 12% residiriam em 6 países com sistemas autoritários (eleitoral e fechado). Nos últimos três anos houve retrocessos

Em geral, os autores desses estudos e pesquisas sobre a evolução global da democracia argumentam que haveria pelo menos dois grandes grupos de problemas. De um lado, o trabalho medíocre realizado pelos sistemas partidários e outros mecanismos de mediação e agregação de preferências, além da verificação da existência de problemas no desenho institucional básico, situação que tem favorecido a ascensão de autocratizadores, profetas iluminados e outros demagogos. E, de outro, a crescente insatisfação e descrença da opinião pública/cidadania diante da incapacidade das autoridades de atender prioridades no campo do desenvolvimento social e econômico – com ênfase na superação da pobreza, da desigualdade estrutural, da insegurança alimentar e da violência criminal (BARCENA; PRADO, 2016). Junto ao exposto, é possível identificar a emergência de certos modelos autocráticos alternativos no cenário internacional, inclusive no caso de regimes híbridos e/ou iliberais; bem como alguns acontecimentos globais com impacto negativo, como a pandemia de Covid-19, as pressões inflacionárias, as mudanças climáticas ou o desenrolar da guerra da Federação Russa contra a Ucrânia, para citar alguns exemplos.

Levando em consideração a metáfora de León Tolstoi de que "Todas as famílias felizes se parecem, mas cada família infeliz é infeliz à sua maneira", as especificidades no desempenho de cada democracia – e às vezes dentro da unidade política – são diferenciadas. Isso significa que, mesmo compartilhando diagnósticos convergentes, a realidade de cada país do continente ou do mundo precisa e merece ser auscultada de forma individual e diferenciada. No caso de países com baixa capacidade estatal, é preciso ter presente que fora da liberdade republicana não há dignidade possível. E que nesse contexto global de autocratização é um risco desprezar a relativização da democracia e dos direitos humanos, mesmo no espaço latino-americano.

Entre os desafios mais importantes colocados nesse esforço de transformação político-social aparece com frequência a constituição de um Estado de Direito mais robusto, e de inequívoca orientação democrático-republicana. Tal tarefa deve incluir não apenas o concernente à justiça e à ordem civil. De fato, iniciativas de revisão da agenda de desenho e reforma institucional, bem como aquelas correlacionadas à administração e gestão públicas, também são necessárias. Significa a renovação de um contrato social que permita proteger a democracia contra novas modalidades de autocratização, inclusive no que diz respeito à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas (MORLINO *et al.*, 2019).

Dito isso, o objetivo deste artigo é examinar as correlações entre regime político democrático, Estado de Direito e análise de políticas públicas. O assunto é importante e não pode ser dado como certo ou de maneira superficial. Lembre-se que, se por um lado regime político democrático não é sinônimo de Estado de Direito, até porque já houve experiências de Estado de Direito em países com governabilidade autoritária, por outro lado, não há democracia formal e representativa sem um Estado regido por regras e instituições constitucionais. Todavia, a valorização do regime democrático e da capacidade estatal são imperativos fundamentais na estruturação de políticas públicas. Entre outras razões, porque as políticas públicas acabam sendo ações concretas, plenamente legítimas e efetivas de governos reais e em relação a problemas concretos, especialmente desafios de natureza política, social, econômica e cultural (DAHL, 2005).

estatisticamente significativos em países como Guatemala, El Salvador, Venezuela ou Nicarágua. Paralelamente, houve avanços em favor da democratização na Bolívia, Equador, República Dominicana, Honduras e, mais recentemente, no Brasil (V-DEM, 2023).

Regime democrático, Estado de Direito e estruturação de políticas públicas: aproximação teórico-metodológica

Desde a perspectiva dos estudos e pesquisas interdisciplinares sobre a qualidade da democracia, o reconhecimento da correlação positiva entre regime, Estado de Direito e estruturação de políticas públicas é praticamente unânime. Trata-se, na verdade, de um elo corroborado pelos principais institutos e especialistas da área, incluindo os relatórios do projeto Variedades da Democracia, Latinobarómetro, Pesquisa Mundial de Valores-WVS, Idea International, Polit, Barômetro das Américas-Lapop, ou o índice Bertelsmann. De modo geral, essas instituições, assim como inúmeros pesquisadores especializados, sugerem que os resultados das políticas públicas afetam a legitimidade tanto do Estado de Direito quanto do regime democrático, especialmente no caso de países com baixa capacidade de estruturação estatal.

Paralelamente, cabe destacar que este artigo assume como principal fonte de orientação teórico-metodológica o modelo analítico proposto pelo cientista político italiano Leonardo Morlino (2011). Em síntese, Morlino (2020, p. 13) afirma que o conceito de qualidade democrática pode ser entendido nos seguintes termos:

Uma boa democracia ou uma democracia de qualidade é aquela ordem institucional estável que permite a realização da liberdade e da igualdade dos cidadãos através de instituições e mecanismos devidamente funcionais. Podemos derivar a realização da qualidade de uma democracia pelo grau de respaldo e satisfação dos cidadãos que nela vivem (qualidade em relação ao resultado), o que lhe confere uma elevada estabilidade das suas instituições pelo apoio que recebe da sociedade civil; o que permite, hipoteticamente, afirmar um avanço na realização dos valores da democracia.

Em seguida, o modelo morliniano se desdobra em oito dimensões, algumas de natureza procedimental e outras de resultados e conteúdo. Note-se que o Estado de Direito forma parte, como acima mencionado, das referidas dimensões procedimentais ou processuais disponíveis para o estudo e a pesquisa da qualidade da democracia. Todavia, a dimensão do Estado de Direito é extremamente significativa, pois uma parte muito relevante do que está relacionado à análise de políticas públicas ocorre dentro de seus parâmetros teóricos, metodológicos e empíricos.⁴

Visto sob a perspectiva das ciências sociais, o debate conceitual sobre o Estado de Direito é particularmente amplo, transcendente e aparentemente inesgotável. É sabido que tal discussão não se limita à aplicação de normas jurídicas. Interessa aqui contrastar empiricamente o princípio da supremacia do direito – *Legum servi sumus* –, bem como refletir acerca da tensa correlação entre instituições, acesso à justiça, subjetividades, poder judicial e democracia, pluralismo jurídico, direitos humanos e desigualdades, administração pública (burocracia), memória e cidadania.

Ao mesmo tempo, confirma-se que um Estado de Direito democraticamente orientado é regido por normas e instituições constitucionais. Isso inclui às autoridades, burocracia e sociedade civil organizada, que estão envolvidas de diferentes formas na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas. Em outras palavras, entende-se que a análise das políticas públicas, do Estado de Direito e da própria qualidade da democracia estão sujeitas a um arcabouço jurídico republicano pré-

⁴ Convém adiantar que a análise das políticas públicas não é exclusiva da dimensão do Estado de Direito. Dentro do modelo analítico morliniano o tema da estruturação de políticas públicas também está presente em outras dimensões, especialmente nas seguintes: Prestação de Contas Interinstitucional, Responsividade e Solidariedade/Igualdade.

estabelecido. Assim, todas as decisões e ações governamentais devem estar sujeitas a procedimentos regulados por lei e pautados pelo respeito aos direitos fundamentais dos cidadãos, ao interesse público e ao bem comum.

Obviamente, uma análise detalhada desse assunto acabaria extrapolando a delimitação deste artigo. No entanto, seguindo as sugestões do próprio Morlino, bem como a trajetória de outros autores altamente reconhecidos – em especial de Ronald Dworkin (2013) – parece oportuno para os propósitos deste texto resgatar a conceituação minimalista de Estado de Direito proposta por José María Maravall (2002, p. 261); quer dizer,

Consiste na execução de leis que tenham sido publicamente promulgadas e aprovadas de forma pré-estabelecida. São prospectivas (*nulla poena sine previa lege*), gerais (casos semelhantes são tratados da mesma forma), estáveis, claras e hierarquicamente ordenadas (as regras mais particulares se ajustam às mais gerais) e são aplicadas a casos particulares por tribunais independentes dos governantes políticos e abertos a todos, cujas decisões respondem a requisitos processuais e que estabelecem a culpabilidade por meio de julgamento ordinário.

Cabe reiterar que a questão do Estado de Direito, entendida como uma das dimensões procedimentais disponíveis para o estudo e a pesquisa da qualidade da democracia, está presente em praticamente toda a literatura especializada. Talvez sem uma conotação laudatória como a que predomina em boa parte da literatura jurídica tradicional, e também tendo em mente as advertências de Levine e Molina (2007, p. 41) no sentido de que "em si mesmo um Estado de Direito, no qual efetivamente prevalecem as leis estabelecidas, não é necessariamente democrático", essa temática situa-se bem no meio entre a apreciação geral da qualidade da democracia (hierarquicamente ascendente) e a estruturação de políticas públicas (hierarquicamente descendente).

Em termos operacionais, o modelo morliniano coloca a análise de políticas públicas como um dos – cinco – tópicos que fazem parte da referida dimensão do Estado de Direito.⁵ Especificamente, esse tema é denominado capacidades institucionais e administrativas para implementar políticas públicas. Esse tema é de grande relevância para os propósitos deste artigo, pois trata diretamente de questões de gestão, orçamento (vinculação orçamentária), burocracia (função pública), direito administrativo, modernização do Estado, para citar alguns itens.

Junto ao exposto, deve-se acrescentar que, tanto na literatura sobre teoria dos governos quanto nos estudos críticos do Direito, as sociedades democráticas e os Estados contemporâneos têm sido obrigados a expandir e cumprir certos compromissos sociais, políticos e econômicos básicos com seus cidadãos. Isso ficou ainda mais evidente no contexto da formação do Estado de Bem-estar social. Em geral, argumentou-se e concordou-se que uma ação social vigorosa era desejável para resolver muitos dos problemas estruturais de certas sociedades, principalmente no campo do desenvolvimento humano, econômico e da justiça. Obviamente, tudo isso teve um impacto direto e imediato no que está ligado ao objeto-problema deste artigo, principalmente nos primeiros anos do século XXI.

Infere-se do exposto pelo menos três ponderações centrais para os propósitos deste trabalho. Em primeiro lugar, se aceita e corrobora a correlação teórico-metodológica e empírica existente entre regime político democrático, Estado de Direito

⁵ Além do tópico sobre Capacidades institucionais e administrativas para implementação de políticas públicas, na mencionada dimensão do Estado de Direito quatro outras questões principais também são discutidas, a saber: a segurança individual e a ordem civil, o sistema jurídico, o combate à corrupção e o controle civil sobre as forças armadas e policiais.

e estruturação de políticas públicas. *Grosso modo*, essa correlação acaba sendo crucial na análise interpretativa da eficiência, efetividade e equidade da gestão de políticas públicas. Em segundo lugar, aceita-se que a análise de políticas públicas é uma disciplina que faz parte das ciências sociais aplicadas e, portanto, há condições de possibilidade para o estabelecimento de uma interlocução com estudos e pesquisas sobre a qualidade da democracia e do Estado de Direito.

Em terceiro lugar, não há dúvida de que a análise das políticas públicas se insere em uma arena de luta entre atores políticos e sociais diferenciados e racionais. Isso inclui desde as relações governo-oposição, o constitucionalismo, as relações de classe ou a gestão pública (burocrática e afins), até a interpretação sociopolítica dos orçamentos, a reforma e modernização do Estado, o acesso aos serviços públicos ou a cooperação internacional para o desenvolvimento. Além disso, do ponto de vista acadêmico, essa ponderação também pressupõe implicitamente que debates entre paradigmas, enfoques e posições filosóficas – isto é, teorias como liberalismo, (neo)marxismo, institucionalismo, republicanismo ou feminismo; bem como certas teorias de alcance intermediário – também devem ser gradualmente incorporadas e exploradas por seus praticantes, gestores e usuários (GUTIÉRREZ; RESTREPO; ZAPATA, 2017).

Políticas públicas como objeto-problema: uma nova virada na agenda de pesquisa

Desde os trabalhos seminais compilados e publicados por David Lerner e Harold Lasswell (1951), a análise de políticas públicas tornou-se uma disciplina científica que experimentou um impulso muito poderoso e marcante, especialmente em países de orientação democrática. A mesma tem o duplo propósito de assessoramento para a elaboração de políticas públicas mais eficientes, e do estudo acadêmico dos processos decisórios dos governos – bem como de certos atores não estatais que afetam os processos mencionados. Ocorre que, independentemente das preferências político-ideológicas dos governantes em funções, as sociedades e os Estados contemporâneos exigem políticas públicas cada vez mais eficientes, efetivas, equitativas, estruturadas e republicanas. Consequentemente, é perceptível e louvável o esforço empreendido por inúmeros atores político-sociais vinculados e interessados no estudo e pesquisa sobre a formulação, implementação e avaliação das referidas políticas públicas.

Há muitas conceituações sobre a expressão políticas públicas. Hugh Hecl e Aaron Wildavsky (1974, p. xv) apontam que uma política pública é "uma ação governamental voltada para a realização de objetivos fora de si mesma. Essa ação pode ser planejada ou não". Yves Mény e Jean-Claude Thoenig (1992) enfatizam que é a "ação do poder público dentro da sociedade". Por sua vez, Melvin Dubnick e Barbara Bardes (1983) corroboram que se trata de ações governamentais, e acrescentam que é apropriado ouvir "o que os governos dizem e fazem em relação a um problema ou controvérsia". Nessa linha, Thomas Dye (2016) destaca que política pública seria "tudo o que o governo decide fazer ou deixar de fazer". Na mesma linha, cabe levar em consideração que os principais autores fundadores da análise de políticas públicas – entendida como disciplina específica – foram: Harold Lasswell, Herbert Simon (1997), Charles Lindblom (1959) e David Easton.

Para os fins deste artigo, e sem pretender esgotar uma discussão ampla e profunda, por política pública pode se entender um conjunto de programas ou ações governamentais integradas e articuladas para a provisão de bens e serviços à sociedade. Note-se que nesta conceituação interessa tanto o que os governos e

outros atores dizem fazer, quanto o que de fato é feito para atender às necessidades e demandas mais urgentes da população e do Estado. Da mesma forma, a inação do governo é tão importante quanto sua proatividade, comprometimento e disposição. Eis a metáfora do sistema político em ação, para se referir à estruturação – ou não – de determinadas políticas públicas (ROTH DEUBEL, 2006).

Tudo isso sem esquecer-se que os recursos públicos são quase sempre insuficientes para atender a todas as demandas e expectativas da sociedade e do Estado de Bem-estar – principalmente no campo do desenvolvimento econômico e social. Conseqüentemente, é necessário hierarquizar, priorizar e definir a redistribuição desses recursos humanos, econômicos e materiais. Há aqui uma entrada no concernente ao estudo dos orçamentos públicos, também chamado de “conexão orçamentária”, e destinado a identificar quem e a quais interesses tais documentos institucionais representam. Assim, cabe ressaltar que, em última instância, essa discussão nos remete, inexoravelmente, a uma reflexão sobre a política, entendida como um trabalho coletivo, voltado para a gestão de conflitos provocados por situações de desigualdade na comunidade (VALLÈS, 2006). Eis a gênese da preocupação com o estudo e a pesquisa de políticas públicas baseadas em evidências.

Do ponto de vista da qualidade da democracia, a análise das políticas públicas permite examinar os elementos constitutivos da ação das autoridades e as especificidades da mediação institucional em cada unidade política (EASTON, 2013). Nesse sentido, devem ser levadas em conta as demandas sociais (*inputs*), seu processamento e as respostas que o sistema pode oferecer à sociedade (*outputs*). Tudo isso sem esquecer que, tanto em termos empíricos quanto na literatura especializada, é bastante frequente verificar que a classe política procura priorizar a formulação e implementação de políticas públicas convergentes com seus próprios interesses pessoais e partidários, bem como com aquelas demandas de suas respectivas bases eleitorais. Por outro lado, os mesmos atores tentam bloquear ou ignorar as iniciativas, programas e projetos que eventualmente possam ser inconvenientes. Eis a preocupação com as políticas públicas de interesse governamental e as de interesse do Estado.

Pode-se inferir do exposto que a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas é um campo de constantes disputas e tensões sociais. Uma arena de luta entre forças político-sociais concorrentes. Cada uma delas com suas respectivas agendas de interesses. Assim, além de examinar os aspectos formais e burocráticos do processo decisório, é necessário tentar identificar os interesses setoriais e a ação coletiva dos diferentes atores que influenciam direta e indiretamente esse processo, especialmente no caso de autoridades, burocracias (civis e militares), grupos de interesse, sociedade civil, academia, e cooperação internacional para o desenvolvimento (PARSON, 2007).

Em paralelo, cumpre acrescentar que essas reflexões também apresentam correlações analíticas com o chamado ciclo de políticas públicas. O referido ciclo é uma das abordagens mais discutidas nesse campo interdisciplinar do conhecimento. Para fins analíticos e didáticos, nas ciências sociais aplicadas considera-se que esse ciclo é composto por pelo menos seis momentos ou fases: (i) o diagnóstico do problema, (ii) a identificação dos objetivos, ações e resultados esperados, (iii) o desenho da política, (iv) a análise do impacto financeiro e custo-benefício, (v) a estratégia de intervenção e execução da política pública (ordens executivas, normas, curso de ação institucional), e (vi) monitoramento, avaliação e controle de resultados (regulação, *feedback*). Vale acrescentar que, na prática, os responsáveis pela

formulação, implementação e avaliação dessas políticas públicas muitas vezes precisam combinar e ajustar as referidas fases ou momentos, especialmente quando há demandas não planejadas e outras contingências (BARDACH, 2001).

Juntamente com o modelo cíclico mencionado, outras abordagens emergentes disponíveis para a análise de políticas públicas são: a coalizão promotora, as políticas públicas comparadas, o processamento de informações, a escolha pública, a economia do bem-estar, e as redes de políticas públicas. Todas essas abordagens emergentes destacam e corroboram que a análise de políticas públicas trata com um objeto-problema dinâmico, interativo, deliberado, multidimensional, descritivo-prescritivo e com objetivos específicos – teóricos ou aplicados (SOUZA, 2008).

É pertinente ressaltar que, na última década, inúmeras instituições acadêmicas brasileiras e de outros países da América Latina passaram a estudar e investigar a questão das políticas públicas com maior rigor conceitual. Uma nova geração de especialistas colocou temas emergentes na agenda de trabalho. Isso inclui, por exemplo, a redefinição de teorias e modelos de análise de políticas contemporâneas, redes de políticas públicas e coalizões de defesa de interesses, e a conceituação do problema-objeto. Também, a formação da agenda governamental, processos de tomada de decisão, problemas de implementação e governança em políticas públicas (integridade, responsabilidade, prestação de contas). No que diz respeito especificamente à avaliação de políticas públicas, é importante mencionar os avanços em matéria dos momentos *ex-ante* e *ex-post*, bem como os enfoques para baixo (*top-down*) e para acima (*bottom-up*).

Mais recentemente, há pesquisas sobre o papel dos poderes legislativo e judiciário, bem como da sociedade civil organizada, na produção, controle e avaliação de políticas públicas, antes dominadas quase que integralmente pelos poderes executivos, fossem eles locais, estaduais ou principalmente federais. E, do ponto de vista teórico-metodológico, há a preocupação em estudar políticas públicas baseadas em evidências capazes de aumentar a eficiência, a transparência e a racionalidade na gestão dos recursos estatais, bem como reduzir o problema da corrupção e do desperdício, e combater vícios como o burocratismo, a manipulação ou o clientelismo político (THOENIG, 1997).

Em suma, a análise de políticas públicas é um campo de estudos interdisciplinares, vinculado principalmente às ciências sociais aplicadas. Sua missão orienta-se de duas formas principais: de um lado, para a reflexão, o assessoramento e o aconselhamento sobre a validade de determinadas propostas e demandas de intervenção político-social e, de outro, para o acompanhamento e desdobramento das ações, buscando sempre o interesse público, o bem comum e a racionalidade. Nesse campo do conhecimento científico destacam-se os diálogos com áreas como administração pública, gestão e planejamento do desenvolvimento, ciência política, economia, sociologia, psicologia e direito (GUERRERO, 2010). Em um momento de crescentes expectativas e demandas sociais, conectadas a recursos escassos e muitas vezes decrescentes, será necessário que os programas, projetos e resultados oferecidos pelas autoridades sejam cada vez mais justos, equitativos, estruturados e republicanos (RUA, 2009).

Tenha-se em mente que "Obras são amores, e não boas razões" e também que, do ponto de vista da cultura política predominante em muitos países – especialmente no caso dos países em desenvolvimento – para uma parte significativa dos cidadãos-eleitores a legitimidade do próprio regime político democrático dependerá cada vez mais de sua eficiência na resolução de demandas concretas. Tudo isso em competição direta com narrativas populistas, autocráticas e clientelistas,

que podem acabar minando e corroendo a qualidade da democracia efetivamente existente. Assim sendo, parece imperativo corroborar o concernente ao impacto que a formulação, implementação e avaliação que tais políticas públicas geram na qualidade da democracia, principalmente em suas dimensões de procedimentos, bem como nas de conteúdo e resultados (Responsividade).

Em busca de políticas públicas baseadas em evidências: estado da arte

No contexto da persistente e preocupante onda global de autocratização, é bastante provável que a correlação entre regime (democrático), Estado de Direito e estruturação de políticas públicas continue a ser cada vez mais relevante e crucial, especialmente em países com baixa capacidade estatal – como é o caso de muitos países da América Latina e Caribe. Na verdade, os desafios para gestores, autoridades, lideranças sociais e outros atores com vínculos e interesses nessa matéria são inúmeros e até avassaladores. Além de combater desafios tradicionais como a corrupção, clientelismo, manipulação ou burocratismo, é desejável que se avance na busca por eficiência, efetividade e equidade, principalmente nas políticas de desenvolvimento social e econômico (SECCHI, 2016).

De fato, é a partir dos resultados das políticas públicas que será possível avaliar e aumentar a legitimidade política, seja do Estado, do regime (democrático), do sistema político e, principalmente, dos próprios governantes (mesmo das oposições). Isso vai desde políticas voltadas para a redistribuição de poder, equidade de gênero ou relações urbano-rurais, até o acesso a serviços públicos, empregos, oportunidades de negócios estatais ou a própria atuação das autoridades. Concomitantemente, é recomendável levar em consideração a dinâmica demográfica, a urbanização da população, a diferenciação das sociedades, o patrimonialismo, a profissionalização do serviço público, o desenho institucional predominante e a recomposição da inserção internacional de inúmeros países e regiões (OCDE; BID, 2020).

Em paralelo, lembre-se que os dados do Latinobarómetro (2023) sugerem, entre outras coisas, que para muitos cidadãos do continente, os governantes e as elites continuam a exercer o poder em benefício próprio, e não para as coletividades. Ou seja, as elites que conseguiram capturar o governo persistem na defesa de seus interesses particulares, não em favor do bem comum, do interesse público, da coletividade ou da generalidade. Obviamente, tudo isso se reflete – direta e indiretamente – no objeto-problema deste artigo.

Assim, é cada vez mais comum verificar a demanda da sociedade pela estruturação de políticas públicas baseadas em evidências. Mesmo em países com baixa capacidade estatal para formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, destaca-se a necessidade de exigir uma gestão responsável dos limitados recursos disponíveis, bem como avançar em termos de integridade, transparência, regeneração democrática e governo aberto. Eis aqui uma oportunidade de diálogo interdisciplinar entre as ciências administrativo-gerenciais, de um lado, e as ciências jurídicas e sociais, de outro. Todos comprometidos com o propósito de estruturar políticas públicas baseadas em evidências, capazes de reverter a erosão do regime e garantir o enraizamento da qualidade da democracia efetivamente existente.

Em retrospectiva, argumenta-se que a racionalidade, a eficiência e a transparência na gestão dos recursos estatais inerentes às políticas públicas baseadas em evidências contribuiriam para a legitimação do regime democrático e, conseqüentemente, tenderiam a ser apoiadas pela maioria dos atores políticos e sociais. Infelizmente, essa percepção nem sempre existe, mesmo dentro de certas entidades administrativas que eventualmente poderiam ser afetadas pela introdução

de reformas gerenciais. Outros atores questionam a aparente tentativa de encobrir o conflito subjacente às políticas públicas, por meio de uma geração de decisões de inspiração tecnocrática (DARGENT, 2014).

Ainda assim, de um ponto de vista ampliado, fica evidente que essa questão das políticas públicas baseadas em evidências também está conectada com planos e programas de reforma, modernização, transformação e eventual refundação do Estado e da administração pública. Embora por razões de espaço não seja possível aprofundar essa questão aqui, é desejável que analistas especializados no estudo e na pesquisa sobre a qualidade da democracia, em geral, e a dimensão do Estado de Direito, em particular, tenham em mente o debate sobre centralização-descentralização, curto-prazo-longo prazo, legalidade-mérito-qualidade da gestão, profissionalismo-despolitização, universalismo-focalização e planejamento. Também no que diz respeito às especificidades da administração pública, principalmente em relação à cultura organizacional, criação de valor, liderança política e gerencial, visão centrada no cidadão, inteligência emocional, marco legal do funcionalismo público (Direito administrativo), governança, conformidade (gestão por competências), "boa governança" e outras peculiaridades da função pública (NEF, 2012).

Em síntese, para os propósitos deste artigo é de extrema importância destacar a relevância de se avançar no campo das políticas públicas baseadas em evidências. Note-se que esse tipo de política pública é resultado de um grande debate interdisciplinar, do envolvimento direto de acadêmicos de diferentes formações e orientações teórico-metodológicas, e da convergência dos interesses estratégicos da sociedade civil, do governo e do Estado. Ao mesmo tempo, é desejável ter em mente que, do ponto de vista da qualidade da democracia e do Estado de Direito, a análise de políticas públicas pode ser entendida ou como um campo dialético no qual governos democráticos transformam suas propostas eleitorais e planos de governo em programas e ações operacionais. Isso inclui seus valores, ideologias, enfoques e posições filosóficas. Portanto, é bastante provável que acabem produzindo resultados no mundo real, principalmente se responderem a demandas sociais prévias (PALLARES, 1998).

Considerações Finais

Há quase vinte anos, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD, 2004) publicou a obra intitulada: *A Democracia na América Latina*. Dito texto rapidamente se tornou uma obra de referência, especialmente para estudos e pesquisas sobre a qualidade da democracia no continente. De fato, o livro tornou-se um divisor virtual entre os estudos sobre transições e consolidações democráticas das décadas de 1980 e 1990, e uma nova geração de trabalhos acadêmicos voltados para o aprimoramento do regime político e da sociedade como um todo, uma vez que a democracia passou a ser considerada "a única alternativa disponível" (LINZ; STEPAN, 2008).

Para os fins deste artigo, é importante ressaltar que aquela publicação ponderou acerca dos avanços político-sociais, refletidos no apoio cidadão ao regime democrático e no trabalho razoável realizado no campo da responsabilização eleitoral. Por outro lado, o livro também alertou que a desigualdade, a pobreza, os privilégios das elites, os desequilíbrios macroeconômicos e a violência (criminalidade) eram desafios persistentes, tanto em termos socioeconômicos quanto especificamente políticos, uma vez que tais defasagens poderiam acabar afetando, minando e corroendo a qualidade da democracia que realmente existe (CEPAL, 2022).

Desde então, a qualidade da democracia sofreu um grave processo de deterioração em muitos países do continente e do mundo. Sabe-se que, por volta de 2008, a terceira onda de democratização foi substituída por uma nova onda de autocratização. Isso se refletiu em inúmeras críticas, desconforto e desconfiança dos cidadãos – especialmente dos jovens – com os governantes, as instituições políticas básicas e com o regime. Obviamente, uma análise aprofundada desse processo de erosão da democracia ultrapassaria os parâmetros deste artigo. Entretanto, sabe-se que a democratização despertou expectativas muito altas, tanto em termos de procedimentos, quanto de conteúdo e resultados. E se houve avanços nas dimensões procedimentais ou processuais da democracia – inclusive no que diz respeito ao Estado de Direito, à Prestação de Contas (eleitoral e interinstitucional), à Participação e à Competição política –, o mesmo não se pode dizer de problemas estruturais, bem como de certas práticas políticas oportunistas, desleal, antidemocrático e antirrepublicanas, com destaque para a corrupção, o populismo demagógico, as pulsações autoritárias, as falhas sistêmicas no desenho institucional ou as fragilidades na estrutura da sociedade civil. Em retrospectiva, tudo isso levou ao declínio da apreciação pública e do apoio ao regime, ao sistema político, às instituições e a outros atores político-sociais conexos (PNUD, 2022).

Do ponto de vista da análise de políticas públicas, parece claro e evidente que será necessário fazer mais e melhor em termos da gestão dos recursos limitados do Estado, principalmente em uma era pós-pandemia de Covid-19. Avançar na formulação, implementação e avaliação de políticas públicas baseadas em evidências é, nesse sentido, uma das principais contribuições que podem ser oferecidas pelas ciências sociais aplicadas para a recomposição do Estado de Direito e da qualidade da democracia, em geral (SUBIRAT *ET AL.*, 2008).

Tenha-se presente que a análise de políticas públicas contribui desde adentro da máquina estatal realmente existente em termos de solução dos problemas que são apresentados às autoridades. Em última análise, é fundamental que tais analistas especializados na estruturação de políticas públicas assumam suas responsabilidades republicanas e intercedam para reverter desde dentro a já mencionada erosão democrática em curso. Mesmo em contextos de baixa capacidade estatal, infere-se que isto último inclui combater narrativas de uma suposta incapacidade das instituições democráticas de resolver problemas estruturais e responder a crises de governança – além de restaurar a fé em valores comuns e no interesse público. Consequentemente, tanto a experiência prática quanto a trajetória acadêmica sugerem que a análise das políticas públicas se coloca como instrumento de progresso e aprimoramento das capacidades administrativas e institucionais, do Estado de Direito e da qualidade da democracia (ROSANVALLON, 2017).

Referências

BÁRCENA, Alicia; PRADO, Antonio. **El imperativo de la igualdad: Por un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe**. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2016.

BARDACH, Eugene. **Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas: Un manual para la práctica**. México: Cide, 2001.

CEPAL. **Panorama Social de América Latina 2022: La transformación de la educación como base para el desarrollo sostenible**. Santiago de Chile: Nações Unidas, 2022.

DAHL, Robert. **Poliarquia: Participação e Oposição**. São Paulo: Edusp, 2005.

DARGENT, Eduardo. **Technocracy and Democracy in Latin America: The experts running government**. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

DUBNICK, Melvin; BARDES, Barbara. **Thinking about Public Policy: A Problem-Solving Approach**. Nova York: John Wiley and Sons, 1983.

DUNN, William N. **Public Policy Analysis**. 4^o ed. Nova York: Pearson, 2008.

DWORKIN, Ronald. **Una cuestión de principios**. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2013.

DYE, Thomas. **Understanding Public Policy**. 16^a ed. Nova Jersey: Pearson, 2016.
EASTON, David. **Esquema para el análisis político**. 3^a ed. Buenos Aires: Amorrortu editores, 2013.

GUERRERO, Omar. **La administración pública a través de las ciencias sociales**. México: Fondo de Cultura Económica, 2010.

GUTIÉRREZ, Jahir Alexander; RESTREPO, Rubén Darío; ZAPATA, John Stivens. Formulación, implementación y evaluación de políticas públicas desde los enfoques, fines y funciones del Estado. **Revista CES Derecho**, v. 8, n. 2, p. 333-351, 2017.

HECLO, Hugh; WILDAVSKY, Aaron. **The private government of public money**. Londres: Palgrave Macmillan, 1974.

LATINOBARÓMETRO. **Informe Latinobarómetro 2023: la recesión democrática de América Latina**. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro, 2023.

LERNER, Daniel; LASSWELL, Harold D. **The policy sciences: Recent developments in scope and method**. Stanford: Stanford University Press, 1951.

LEVINE, Daniel; Molina, José. La Calidad de la Democracia en América Latina: una visión comparada. **América Latina Hoy**, n. 45, p. 17-46, 2007.

LINDBLOM, Charles. **El proceso de elaboración de políticas públicas**. Madrid: INAP, 1991.

LINDBLOM, Charles. The science of muddling through. **Public Administration Review**, n. 19, p. 79-88, 1959.

LINZ, Juan; STEPAN, Alfred. **A transição e consolidação da democracia**. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

MARAVALL, José Maria. The Rule of Law as a Political Weapon. *In*: MARAVALL J.; PRZEWORSKI, A. (eds.). **Democracy and the Rule of Law**. Cambridge: Cambridge University Press, 2002, pp. 261-301.

MÉNY, Yves; THOENIG, Jean-Claude. **Las políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 1992.

MORLINO, Leonardo. **Calidad democrática entre líderes y partidos. Conferencia Magistral 16**. México: Instituto Nacional Electoral, 2020.

MORLINO, Leonardo. **Changes for Democracy: Actors, Structures, Processes**. Oxford: Oxford University Press, 2011.

MORLINO, Leonardo *ET AL*. **Working Paper on legitimacy and authority regarding the rule of law, democracy, solidarity and justice. Reconnect**. Bruxelas: União Europeia, 2019.

NEF, Jorge. Public administration and public sector reform in Latin America. *In*: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (eds). **Handbook of public administration**. Londres: SAGE, 2012, pp. 642-658.

O'DONNELL, Guillermo. **Algunas reflexiones acerca de la democracia, el Estado y sus múltiples caras. Documento de trabajo n. 36**. San Martín: UNSAM, 2008.

OCDE; BID. **Panorama de las Administraciones Públicas: América Latina y el Caribe 2020**. Paris: OCDE, 2020.

PALLARÉS, Francesc. Las políticas públicas: El sistema política en acción. **Revista de Estudios Políticos**, n. 62, pp. 141-162, 1988.

PARSON, Wayne. **Políticas públicas: Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas**. México: Flacso e Miño y Dávila, 2007.

PNUD. **Human Development Report 2021-22. Uncertain Times, Unsettled Lives: Shaping our Future in a Transforming World**. Nova York: Nações Unidas, 2022.

PNUD. **La Democracia en América Latina: Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos**. Buenos Aires: Nações Unidas, 2004.

ROSANVALLON, Pierre. La democracia en el siglo XX. **Nueva Sociedad**, n. 269, pp. 148-162, 2017.

ROTH DEUBEL, André-Noël. **Políticas públicas: Formulación, implementación y evaluación**. Bogotá: Aurora, 2002.

RUA, Maria das Graças. **Políticas Públicas**. Brasília: Capes, 2009.

SECCHI, Leonardo. **Análise de Políticas Públicas: Diagnóstico de Problemas, Recomendação de Soluções**. São Paulo: Cengage Learning, 2016.

SIMON, Hebert. **Administrative behavior**. 4^a ed. Nueva York: Free Press, 1997.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8 n. 16, p. 46-85, 2008.

SUBIRATS, Joan *ET AL*. **Análisis y gestión de políticas públicas**. Barcelona: Ariel, 2008.

THOENIG, Jean-Claude. Política pública y acción pública. **Revista Gestión y Política Pública**, v. VI, n. 1, p. 19-37, 1997.

V-DEM. **Democracy Report 2023 Defiance in the Face of Autocratization**. Gotemburgo: V-Dem Institute, 2023.

VALLÈS, Josep M. **Ciencia política: Una introducción**. Barcelona: Ariel, 2006.