

Parte 1

Quadros Institucionais e configurações de políticas públicas

Delma Pessanha Neves

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

NEVES, DP. Quadros Institucionais e configurações de políticas públicas. In: NEVES, DP., GOMES, RA., and LEAL, PF., orgs. *Quadros e programas institucionais em políticas públicas* [online]. Campina Grande: EDUEPB, 2014, pp. 13-25. ISBN. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this chapter, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-Non Commercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste capítulo, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de este capítulo, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

Parte 1

Quadros Institucionais e configurações de Políticas Públicas

Delma Pessanha Neves¹

Como vimos afirmando em sintonia com a construção desta coletânea, somos continuamente confrontados à multiplicidade de questões relativas às políticas públicas, isto é, às ações conduzidas, recorrentemente em parceria, pelas autoridades públicas. Somos insistentemente convidados ou motivados a pensar sobre os efeitos sociais das políticas que vêm sendo adotadas por governos nas suas diversas dimensões. Perguntas, então, fervilham nossa curiosidade de pesquisador:

- Como são escolhidos os usufrutuários? Como se desenrola a sucessão de planos diferentes?

- Como se operam os procedimentos mediante normatizações, constituições institucionais, preparação de agentes interventores e os delimitados beneficiários?

- Como as diversas políticas se ajustam para caracterizar intenções anunciadas por porta-vozes do governo? Ou para atender à qualificação de demandas elaboradas por canalização de interesses de grupos interessados em compor agendas políticas? Por que, recorrentemente, somos levados a anunciar, mesmo com

1 Professora do PPGA - UFF e PVNS - UFOPA

antecedência, isto é, pela leitura das proposições, o destino do fracasso ou da irrealdade das intenções pronunciadas?

Essas perguntas remetem à importância do entendimento dos modos de funcionamento das instituições estatais. Além disso, revelam nossas intenções ou tentativas de mudar jogos de forças sociais interpretados como conjunturas específicas. Somos, então, suscitados a criar outras configurações de sentidos e campos de disputas, assegurados por outros emergentes quadros institucionais, isto é, órgãos e agentes pertinentes a tarefas determinadas.

Portanto, a capacidade de intervir nessa dinâmica social não é autoevidente, exigindo formação especial e competência para os múltiplos exercícios de mediação que se fazem necessários. Por isso mesmo, estudar ou analisar políticas públicas é se construir para adoção de perspectivas processuais e por olhares capazes de perceber relações sociais em redes, interdependentes e transversais.

Essa atribuição esperada dos cientistas sociais vem se ampliando, na medida em que nos comprometemos com a construção de modos de governo das sociedades contemporâneas. Ou que passamos a considerar fundamental entender como os governos agem e sob que intenções se fundamentam para assim agir e mudar. Como se constituem as inerentes defasagens entre o que se deseja - tal como formulado em textos imediatos ou mediadores da explicitação das justificativas, de definição de problemas e modos de resolução? E o que se torna plausível de provisórias realizações? Enfim, como entender tais disjunções, na medida em que a realização de políticas pressupõe negociações com resistências, (re)significações e atribuições de sentidos outros, não previstos ou mesmo indesejados pelos formuladores daqueles necessariamente prévios princípios públicos (nem sempre tão públicos) de ação?

Não sendo da ordem da evidência, por agregar sentidos diversos, o termo ou conceito (política pública) não pode ser responsabilizado, imaginando-se que ele mesmo possa se apresentar como produtor de um único sentido. Ao reunirmos os três próximos artigos para refletir sobre alguns desses aspectos, ou melhor, para considerar alguma dessas complexidades, é fundamental e coerente assumirmos uma definição possível para embasar as

questões levantadas. Como definição suporta críticas, avaliação de limites de pertinência e controvérsias, afinal pode ser construída por diferentes aportes científicos, adotamos certa economia de investimentos, reafirmando a intenção de assegurar sintonias com os leitores. Mais que isto, também para facilitar reflexões em torno da importância da constituição dos quadros institucionais que subjazem às sociedades democráticas em que há reclamos quanto a políticas públicas.

Segundo Kubler e Maillard (2009), os debates quanto ao conceito são muitos, mas há alguns pontos de aproximação, como os explicitados por Thoenig (1993): Uma política pública se apresenta sob a forma de um programa de ação próprio a uma ou várias autoridades públicas ou governamentais.

E neste caso, destacam os autores, vários critérios são importantes de serem considerados:

- O papel de uma autoridade pública ou de várias autoridades públicas.

Segundo Thoenig (1993), a política pública não o é quando corresponde a formas de programas de ação de uma empresa ou de uma associação. Para colocar em prática uma política, só as autoridades públicas dispõem da capacidade potencial de utilização da violência legítima.

- A existência de um programa com medidas pressupostamente objetivas, que podem ser coercitivas, incitativas, distributivas, etc.

A existência de política pública supõe, relativamente, certa coerência entre várias ações governamentais. Uma simples decisão administrativa não basta para ser política pública. É necessário que haja um conjunto de decisões interligadas ou interdependentes, ações em parcerias. Por isso, o termo política pública engloba um programa de ação governamental. Por exemplo: coordenação específica de leis, explicitações e dotações de crédito, administração e pessoal dirigidos para um conjunto de objetivos mais ou menos claramente definidos. Na prática, adverte o autor, essa coerência geralmente é mal definida. Atrás da unidade de um programa de ações, podem se acolher concorrências administrativas, uma pluralidade de ações de sentidos próprios e sem ligação entre elas,

apenas reunidos formalmente no seio de um mesmo programa. Desde logo, então, a questão da coerência dos programas de ação pública deve se tornar problemática de pesquisa, sem que se caia na crença da relação imediata entre o dito e o feito, o anunciado e o executado.

Diante de tamanha complexidade analítica, é de se entender os riscos das simplificações, sistematizações, sintetizações e vulgarizações. Diante do afã de definições de práticas democráticas, não só daquelas que prescrevem efeitos excludentes, tal como ocorre com práticas inerentes aos programas estatais de cunho neoliberal, exalta-se nosso empenho em construir os marcos de sociedade democratizante. Correlativamente, é também de se entender o efervescente investimento político na regulação da vida social ou coletiva, na definição de novos parâmetros de nação. Por tais razões, outro princípio de método se reafirma no estudo da temática: as problemáticas práticas e acadêmicas, suscitadas pela demanda proliferada de ações enquadradas como políticas públicas, impõem a exigência da contextualização desses processos, redefinindo conceitos e perspectivas.

O campo de construção da análise de políticas públicas é datado. É nos EUA, nos anos 1930, que emergem os primeiros trabalhos de análise reconhecidos como de políticas públicas. Os projetos de intervenção pública do governo federal americano tenderam, então, a ser dissecados por análises diversas. O contextual investimento, intelectual e político, partia do pressuposto pragmático de que era preciso compreender para agir. A análise das políticas públicas fora, assim, construída pela perspectiva de que é preciso ajudar aos que decidem, enquanto autoridade pública, a fazer boas escolhas políticas. Nas ciências políticas, que basicamente incorporaram e se reconstituíram com a temática, os estudiosos mobilizaram o apoio e a reorientação de uma multiplicidade de disciplinas científicas. Esses investimentos vieram a produzir reconhecida *expertise* para a contribuição na resolução de problemas. Os intelectuais que aderiram ao tema enfrentaram, então, a perspectiva, alçada a princípio de valor e legitimidade metodológica, de separação de práticas acadêmicas e visões pessoais; ou

valorização da tradicional dicotomia entre o intelectual e o político. Legitimou-se, assim, sob diversas controvérsias, a proposição de um saber engajado, neste caso, saudado pelo exercício da crítica e da avaliação, definidas como condições de compreensão ou apreensão dos sentidos da ação governamental.

Nos demais países de constituição relativamente pioneira dos campos acadêmicos e das especializações em ciências sociais, a adesão de cientistas sociais ocorreu por volta da metade dos anos 1970 e 1980, em alguns casos com problemáticas bastante distanciadas daquelas assumidas na ciência política nos Estados Unidos. Uma das contraposições às problemáticas assumidas nas ciências sociais, especialmente políticas, nos Estados Unidos, abarcou a construção de novos objetos de estudo pela perspectiva da sociologia do Estado. Nas pesquisas correspondentes, advogava-se como objetivo construir uma imagem mais realista da ação do Estado, isto é, demonstrar como a instituição se fundamenta por tensões contraditórias. E ainda se colocava em causa uma (por vezes) simplista visão marxista, bastante reconhecida, na época, pela definição do Estado tão-somente com máquina a serviço da classe dirigente.

Por tais posturas, muitos desses pesquisadores desenvolveram estudos incidentes sobre as estratégias e as relações de poder no seio das administrações. E, assim, demonstraram o caráter muito fragmentário da administração, insistindo nas oscilações de concorrência e dos grandes corpos das diferentes organizações administrativas, assim como as práticas informais e os arranjos constitutivos do (e no) mesmo sistema de ação. Outros, ainda, insistiram na evidência de fatores ideológicos da ação pública, nos modos de regulação mais globais da sociedade, reconhecendo a dimensão propriamente política das políticas públicas.

No início dos anos 1980, aparecem então as primeiras obras centrais da análise da ação pública, sendo emblemática, neste aspecto, a publicação de Jean-Gustave Padioleau, *L'Etat au concret* (1982), texto em que o autor importa as teorias sociológicas americanas para a ação do Estado na França e coloca, em questão, a imagem tradicional de um Estado uniforme, cujas decisões se impõem à sociedade. Hoje este é um domínio importante da pesquisa em ciência política

e sociologia, notadamente; conhecimentos acumulados aos quais, de forma direta ou mesmo não muito conscientemente, diversos autores vêm se agregando ou reafirmando o que pode ser considerado um “senso comum” no campo científico.

Por conseguinte, a análise de políticas públicas cresce com o desenvolvimento do intervencionismo do Estado, tal como demonstram diversos autores brasileiros que acompanharam esse processo, estudando, inicialmente, para permanecermos no domínio do setor agropecuário, as políticas de controle da produção sucroalcooleira e da cafeicultura, investimentos estatais pródigos na constituição de aparatos institucionais, partes constitutivas das ações reconhecidas como procedimentos de políticas públicas.

Ao valorizarmos a reflexão sobre os modos de institucionalização, seja por criação de órgãos ou agentes, também propomos evitar generalizações fundamentadas em abstrações idealizadas, dado que elas impedem de compreender os modos de operacionalização de políticas públicas. Além disso, elas conduzem os pesquisadores ao risco de se pensarem capazes de propor por si mesmos a melhor sociedade e o melhor funcionamento do Estado.

Destacamos, no caso brasileiro, outros fatores que estimulam a expansão do estudo de políticas públicas: as sucessivas tentativas do Estado brasileiro de cumprir as promessas de redemocratização, instituídas na Constituição de 1988 e, por consequência, as pontuais, complementares, contraditórias e também articuladas investidas para reafirmar o Estado Social. Com essa expressão queremos acenar as intervenções públicas (econômicas e sociais) reconhecidas pelo caráter redistributivo de bolsas, destinadas a diversos fins (escolares, benefício continuado, bolsa família, bolsa floresta, etc.).

Como demonstram os três autores dos respectivos artigos que compõem esta primeira seção, são variadas as condições nas quais as decisões são tomadas, bem como a invenção ou adoção de instrumentos de ação pública. Além disso, a ação do Estado vai se diversificando, a ponto de o setor público cada vez mais comportar um conjunto heterogêneo de ações e contratação de parcerias, correspondendo a sucessivas e coexistentes atividades e modos de gestão.

No entanto, não só tais aspectos estão sendo aqui por nós considerados. É importante, segundo nosso juízo, avaliarmos os significados em termos da prática científica e da construção de campos temáticos e acadêmicos, que também interferem nas condições de análise. Ao mesmo tempo, eles jogam sentidos sobre o estudo na modalidade avaliação e compreensão de *práxis* das operações correspondentes às políticas públicas.

Aos estudos de comportamentos de atores políticos, incorporamos, nesta primeira seção, o das organizações ou das instituições, considerando como objeto de reflexão as tomadas de decisão, a elaboração de critérios de inclusão e exclusão, mas também os modos como os que se querem integrados ao quadro de tais programas públicos, insistem na mudança de perspectivas, de métodos, de dotações orçamentárias e na expansão de serviços e recursos a serem circulados.

Estamos, assim, longe daquelas perspectivas analíticas pautadas em princípios filosóficos que autorizavam os estudiosos à projeção de sociedades por vir; ao cumprimento de normas, como se pudessem corresponder tal e qual às práticas; ou das pretensões dos estudiosos que se pensavam acima do bem e do mal. Cada vez mais levamos em consideração nosso papel de intérprete de dados colhidos sob condições a serem explicitadas, porque eles ganham sentidos nas situações em que eles foram valorizados para a interpretação. Tomamos, assim, como objeto de estudo a demonstração do funcionamento das atividades e dos espaços assumidos ou reivindicados por diferentes participantes. As interações correspondentes devem ser valorizadas no interior das instituições, mas também pelos (espaços) que correspondem a formas de pressão, no sentido de melhor adequá-las ou de minimizar as predominantes interferências de funcionários, em seus mais diversos planos de elaboração, normatização e ação. Enfim, valorizando a explicitação das perspectivas adotadas pelos autores que integram esta parte da coletânea, deixamos cada vez mais de lado as intenções que subjazem aos julgamentos de valor, para entendermos como os fatos ou fenômenos se constituem por múltiplas interferências e interveniências.

Nos três artigos que compõem esta primeira parte da coletânea, os autores valorizam o estudo de modos de ação de agentes mediadores, abarcando diversos domínios de relações: a) Agentes de intervenção na formação de quadros institucionais, tomando em conta, em certos casos, perspectivas desenhadas e atribuídas aos agricultores. Portanto, os autores valorizam o papel da mediação na inserção do ponto de vista dos agricultores quanto à constituição das instituições, dos respectivos funcionários e segmentos a serem atingidos, segundo objetivos por eles desejados.

Alcione Sousa de Meneses e Luciano Leal Almeida enfatizam a importância do estudo da ação coletiva (por vezes, mediante a forma de movimentos sociais) para induzir funcionários do Estado à criação de instituições, mas segundo formas de negociação do modelo de agricultura e de agricultor a ser proposto e oficialmente reconhecido.

Ao adotarem tal perspectiva, destacam as ações interdependentes de agentes vinculados a igrejas e sindicatos, protagonistas de movimentos sociais cujas pautas de interveniência contemplam a formação dos sucessores ou a definição dos termos da socialização profissional. Enfim, colocam em questão as problemáticas intergeracionais que constroem a reprodução de projetos políticos e familiares. Em consequência, destacam a necessidade de investimento do pesquisador na compreensão do diálogo e da correspondente inserção em instituições que permitam ultrapassar o domínio de relações familiares, comunitárias e religiosas, ou mesmo a sociabilidade intergeracional.

Alcione Sousa de Meneses analisa «ações públicas e coletivas que vieram a produzir convergências de investimentos propiciadores da construção de quadros institucionais”. E adverte: investimentos ‘pautados na correspondente dotação de agentes sociais constituídos para garantir competências capazes de projetar recursos e serviços elaborados segundo percepção de mundo valorativa da posição de agricultores familiares’.

Embora Alcione e Luciano focalizem estudos de casos em municípios diferentes do Estado do Pará, na prática, estão diante de um mesmo campo político e acadêmico, com incidência de profissionais

vinculados à Universidade Federal do Pará, a instituições religiosas, apoiadas por parcerias com outras tantas de ação mais internacional. Todos os autores estão tomando como base empírica a ação de colonos que reagiram ao risco de perda de múltiplos investimentos na reprodução como campesinato; ou de abandono do projeto estatal cuja envergadura mobilizou deslocamentos populacionais de efeitos altamente significativos nas condições de reprodução social dos que assim se engajaram.

Tanto em Altamira como em Marabá, agricultores se organizaram para conceber a constituição de instituições que viessem a respaldar os projetos de reprodução dos filhos na posição, sem que se apresentassem como herdeiros de um passado de improvisação e de tentativas frustradas. Investiram, então, na construção de identidade profissional e na condição de agente econômico com base em ações políticas que respaldassem a sociedade então desejada.

A integração do artigo permite pensar esses processos de constituição governamental de agricultores no município de Marabá, mas tomando em consideração as disputas internas aos funcionários do INCRA, confrontados a mudanças de práticas e ideários diante de mudanças conjunturais nos modos de organização política da sociedade e dos agricultores.

Como a própria autora destaca, o INCRA representa instituição de grande peso nos rumos da aplicação da proposta de reforma agrária, mas tem sido pouco estudada no que tange ao funcionamento interno. Tomando este caso para reflexão, a autora contribui sobremaneira para a compreensão dos modos de expressão de disputas políticas de funcionários que aí se constituíram por tomadas de posições favoráveis ou desfavoráveis à reforma agrária. Dadas as dificuldades de acompanhamento (por pesquisa) dos confrontos internos à instituição, a autora constrói significativa estratégia de coleta de dados, ao adotar diversas situações explicitadoras de controvérsias e de interferências de outras instituições, como os representantes delegados de movimentos sociais e de partidos políticos.

Os três artigos correspondem, assim, a uma excelente oportunidade de refletirmos sobre casos incidentes em campos políticos

tangenciais, em modos complexificados de constituição de tecidos institucionais e de desdobramentos de ações de agentes associados ou contrapostos a formas de constituição e reprodução de agricultores no Estado do Pará.

Para analisarem desdobramentos das ações coletivas que venham a configurar políticas públicas, os autores se dedicam ao estudo de mediadores burocratas, profissionalizados, *experts* na elaboração e operacionalização de políticas públicas; bem como ao peso que as disputas institucionais internas às relações entre funcionários terminam por moldar desdobramentos nem de longe tangenciados pelos ideários de políticas e programas públicos.

Por conseguinte, a levar em considerações alguns dos diversos meandros das formas de elaboração e implementação de ideários qualificados como políticas públicas, é relevante se pensar nos conflitos interinstitucionais na operacionalização de programas públicos, isto é, conflitos entre instituições de ações paralelas, articuladas por contratação de parcerias. Em consequência, se as ações em parcerias são concebidas para facilitar as práticas públicas, tais objetivos, muitas vezes, só podem ser alcançados pela gestão de dificuldades de construção e reprodução de interdependências por complementação, diante de formas de concorrência e imposições de regras e lógicas. Enfim, há que se considerarem as relações de poder no interior do campo da agregação institucional.

Todos os autores que integram esta seção colocam, em relevo, a dimensão cognitiva das políticas públicas, demonstrando um conjunto de demandas e interferências no sentido da construção de profissionais adequados ao espaço social em que as instituições devem se construir e interferir. Eles analisam, assim, alguns dos processos de aprendizagem na construção de atores sociais referenciados a práticas mediadoras, construção de usuários dos serviços públicos e comunitários.

Referências

KUBLER, Daniel; MAILLARD, Jacques de. **Analyser les politiques publiques**. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 2009.

PADIOLEAU, Jean Gustave. **L'Etat au concret**. Paris: Puf, 1982.

THOENIG, Jean Claude. L'Analyse des politiques publiques, in J. Leca & M. Grawitz (dir.), **Traité de Science Politique**. Paris: Puf. tome 4, p.1-60. (s/d).