



Julio 2019 - ISSN: 1988-7833

A CONTRIBUIÇÃO DOS CONCEITOS E MODELOS DE ANÁLISE DA SOCIOLOGIA DA AÇÃO PÚBLICA EM PIERRE LASCOUMES E PATRICK LE GALÈS ÀS DINÂMICAS E TRANSFORMAÇÕES DAS POLÍTICAS PÚBLICAS E DA GOVERNANÇA

Raíssa M. L. M. Musarra¹

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Raíssa M. L. M. Musarra (2019): "A contribuição dos conceitos e modelos de análise da sociologia da ação pública em Pierre Lascoumes e Patrick le Galès às dinâmicas e transformações das políticas públicas e da governança", Revista Contribuciones a las Ciencias Sociales, (julio 2019). En línea:

<https://www.eumed.net/rev/cccss/2019/07/modelos-analise-sociologia.html>

Resumo: Este trabalho pretende expor a contribuição metodológica dos conceitos e modelos de análise da Sociologia da Ação Pública propostos por Pierre Lascoumes e Patrick Le Galès às dinâmicas e transformações das políticas públicas, e, também, sua contribuição para a compreensão e acompanhamento de dinâmicas que envolvem a participação de atores individuais e coletivos, públicos ou privados, nas dinâmicas da Ação Pública enquanto ações de governo, isoladamente ou em conjunto com atores privados. Para tanto, apresenta-se a contribuição da obra Sociologie de l'Action Publique com segunda edição lançada em 2012.

Palavras-chave: Sociologia da Ação Pública; Governança; Políticas Públicas; Pierre Lascoumes; Patrick Le Galès.

The contribution of the concepts and models of analysis of Sociology of Public Action in Pierre Lascoumes and Patrick Le Galès to the dynamics and transformations of Public Policies and Governance

Abstract: This paper intends to expose the methodological contribution of the concepts and models of analysis of Sociology of Public Action proposed by Pierre Lascoumes and Patrick Le Galès to the dynamics and transformations of public policies and to the understanding and monitoring of dynamics involving the participation of individual actors and collective, public or private, in the dynamics of Public Action as government actions, alone or in conjunction with private actors. For that, it is presented the contribution of Sociologie de l'Action Publique with the second edition launched in 2012.

Palavras-chave: Sociology of Public Action; Governance; Public Policy; Pierre Lascoumes; Patrick Le Galès.

¹ Advogada. Doutora em Sociologia (PPGSOC/UFGA), Mestre em Antropologia e Sociologia (PPGCS/UFMA)

1. Introdução

A Sociologia da Ação Pública proposta por estes autores, Pierre Lascoumes e Patrick Le Galès, em suas produções desde os anos 1990, ganhou viés pedagógico com a publicação da obra “Sociologie de l’Action Publique” em 2009, com segunda edição em 2012, apresentando modelos analíticos e teóricos e os métodos de análise mais significativos das Políticas Públicas e da Governança, desdobramento das reflexões é o livro “Ação Pública e Meio Ambiente”² de Pierre Lascoumes, avaliando as variáveis da ação pública no contexto das políticas ambientais.

Para Pierre Lascoumes e Patrick Le Galès (2012), as Políticas Públicas estão entre os grandes paradigmas das Ciências Sociais e a Sociologia, a Sociologia Política, a Economia e o Direito contribuem para a análise as políticas públicas. Explicam os autores que, na Sociologia, a análise de Durkheim é a referência para o estudo das representações e das normas e da contribuição dada pelas políticas públicas para a regulação da sociedade, que, em Max Weber, destaca-se a investigação da burocracia, do individualismo metodológico e da comparação histórica.

Seguem os autores expondo outros paradigmas constantemente utilizados desde os anos 1960 e seus diversos estudos e críticas aos programas de intervenção do estado (particularmente as políticas sociais e militares), as estratégias de maximização dos interesses de funcionários públicos, e, sobretudo o crescimento de sua esfera de intervenção e dos orçamentos destinados a as suas atividades. Destacam que autores de inspiração marxista utilizaram o paradigma da luta de classes para explicar a evolução das políticas sociais e a dinâmica das políticas urbanas e outras concepções clássicas e contemporâneas de Ciências Sociais que são utilizadas regularmente a exemplo da sociologia das organizações, da sócio-história, da sociologia dos movimentos sociais e da ação coletiva (Lascoumes e Le Galès, 2012).

Assim, de acordo com estes autores, as políticas públicas são a maneira de perceber o social através de grupos organizados, instituições e atores vinculados às elites, além de expor os problemas públicos, a experimentação e a produção de conhecimentos a eles relacionados (Lascoumes e Le Galès, 2012).

2. Sobre a obra “Sociologia da Ação Pública”

A obra conjunta insere as Políticas Públicas e a Governança enquanto objetos da Sociologia da Ação Pública, que também mobiliza a Sociologia do Direito para aprender a produção e difusão de normas e busca inspiração nos estudos de Pierre Bourdieu sobre as trajetórias e os hábitos dos altos funcionários públicos e na formação de campos de intervenção “dominados ou dominantes”, além de pesquisas que se referem a produção de categorias, estatísticas, manifestação dos “problemas públicos e políticos” e das representações do mundo social.

A Sociologia da Ação Pública proposta por eles seria uma Sociologia Política que se interessa pela articulação das relações sociais e políticas, pelos conflitos, recursos financeiros, atividades políticas e pelas questões de legitimidade dos atores, sobretudo dos servidores públicos, dos governos e dos governantes, buscando na Sociologia das Ciências e das Técnicas, o aporte teórico sobre as tecnologias (estatísticas, índices, mapas) e outras ferramentas de gestão (instrumentos orçamentários, sistemas de informação) (Lascoumes e Le Galès, 2012).

Segundo os autores, a maior parte das obras contemporâneas sobre a Ação Pública enfatiza não apenas ações dos atores, suas interações e o sentido que eles atribuem, mas também as instituições, as normas, as representações coletivas e os procedimentos que disciplinam o conjunto de tais interações, guardando proximidade ao que Peter Hall denominou de o modelo dos “três is”, isto é: interesses, instituições e ideias (Lascoumes e Le Galès, 2012).

Os conceitos e modelos de análises deste ramo do conhecimento configuram-se enquanto importantes auxiliares nas atividades de ensino, por possibilitar o desenvolvimento da

² LASCOUMES, Pierre. Action Publique et Environnement. Que sais-je? Paris-FR: Presses Universitaires de France. 2012, 128 p.

criatividade, capacidade de expressão, capacidade de pensar e espírito crítico e científico, com amplas possibilidades de contribuição para pesquisa em Políticas Públicas e Administração Pública, e, sobretudo, encontram aplicabilidade prática em pesquisa sociológica, pela problematização dos temas e enfoque metodológico da compreensão das Ação Pública e das Políticas Públicas na complexa da realidade no atual contexto de profundas transformações da organização social e ambiental.

De acordo com Lascoumes e Le Galès (2012), a análise as políticas públicas é, essencialmente, a das sociedades nacionais industriais que seguiram a trajetória da modernidade ocidental e que foram dirigidas por um modelo político específico, o Estado, mas que hoje estas sociedades passam por profundas transformações em que fecha-se um ciclo do Estado e o capitalismo se impõe sobre as mais diferentes formas em todas as partes do planeta adaptando as formas acidentais de regulação ou inventando os seus próprios modelos, tendo, a análise das políticas públicas, contribuição para a compreensão das mudanças de todas as sociedades contemporâneas e de sua regulação.

3. As questões centrais do domínio da Sociologia da Ação Pública

As questões centrais do domínio da Sociologia da Ação Pública (Lascoumes e Le Galès, 2012) desdobram-se em abordagens que integram Administração e Gestão Pública, Políticas Públicas, Ciência Política, Ética, Antropologia, Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Econômico e contribuições da Sociologia, da Sociologia do Cotidiano, da Sociologia Jurídica e da Sociologia das Instituições, da Geografia, da Economia e da Teoria Geral do Estado.

Marcelo Sampaio Carneiro (2012) aborda “governança” como uma forma de coordenação policêntrica, associando, em geometria variável, atores oriundos do Estado, da iniciativa privada e da sociedade civil. Apoiado em Le Galès (1998), Carneiro (2012) aponta na governança a tentativa de construção de políticas governamentais num contexto em que o Estado não detém mais o primado da ação pública, ou, ainda (aponta o autor baseado em Borraz, 2004) num contexto em que o Estado não possui mais a capacidade e os recursos necessários para operacionalizar suas ações de forma vertical.

Neste sentido, Lascoumes analisa que é possível perceber discrepâncias entre as recomendações e as decisões políticas, que seriam explicadas pela importância da pressão de vários grupos de interesse e por compromissos assumidos, políticos e econômicos, da ação do governo, o que tem sido observado pelo autor nas pesquisas sobre ação pública e Meio Ambiente (Lascoumes, 2012). Recomendações, decisões e compromissos de tal sorte traduzem-se enquanto instrumentos da ação pública.

A instrumentalização da ação pública permite, de acordo com Pierre Teisserenc (2009) melhor compreender as exigências, os valores e os princípios de ação que contribuem à estruturação da ação coletiva gerada por eles assim como os referenciais cognitivos e normativos que acompanham a elaboração desta ação.

Lascoumes e Le Galès (2005) assim entendem a instrumentalização da ação pública:

(...) l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale. Il s'agit non seulement de comprendre les raisons qui poussent à retenir tel instrument plutôt que tel autre, mais d'envisager également les effets produits par ces choix. (Pág.12)

A Sociologia da Ação Pública pode direcionar as respostas às perguntas: O que são Governança, Ação Pública e Políticas Públicas? Quais os atores sociais responsáveis por elas? Como se processam? Há discrepâncias entre as recomendações e decisões políticas? Pode-se falar em espaços coletivos de “gestão”? Como estão configuradas, quais seus papéis e suas representações? Como mudam as Políticas Públicas? Pelas mobilizações sociais que apelam à uma regulação pública ou em função dos contextos institucionais que formam estas demandas segundo suas lógicas internas?

Segundo Lascoumes (2012), a ação pública pode ser analisada a partir de cinco variáveis interligadas: 1) atores, que são seres individuais ou coletivos, dotados de interesses e

recursos, que têm alguma autonomia para desenvolver estratégias e têm a capacidade de fazer escolhas que são mais ou menos guiadas por seus interesses materiais e/ou simbólicos; II) representações, que são o cognitivo e quadros normativos que dão sentido às ações, mas também refletem condição, descrevem as questões e as conectam com os valores e símbolos; III) instituições, que são estruturas de ação, isto é, normas, regras, rotinas, procedimentos; IV) processos, que são a combinação das primeiras três variáveis, a mobilização de agentes e sua troca dinâmica, e que mudam ao longo do tempo; e V) resultados, que seriam os efeitos sobre as organizações e os comportamentos (saídas), ou ainda, o impacto sobre o problema que se gostaria de tratar.

Esta governança pode ser expressa de acordo com Lascoumes e Le Galès (2005),

(...) la multiplication des acteurs et des instruments de coordination dans un nombre toujours plus élevé de secteurs a fait émerger un paradigme de «la nouvelle gouvernance négociée», au sein de laquelle les politiques publiques sont moins hiérarchisées, moins organisées dans des secteurs délimités ou structurés par des groupes d'intérêt puissants (par exemple, dans la politique de la ville, l'environnement, les nouvelles politiques sociales, la concertation de grandes infrastructures, etc.) au risque de nier le jeu des intérêts sociaux et de masquer les relations de pouvoir. Au-delà de la déconstruction de l'État, des limites du gouvernement et des échecs à réformer, les recherches sur le gouvernement et les politiques publiques ont mis en évidence le renouvellement des instruments de l'action publique soit pour le développement de recettes dépolitisées de la «nouvelle gouvernance» (pág. 23)

Nesse contexto, segundo Lascoumes e Le Galès (2012), falar de política pública corresponde a designar ação desenvolvida por uma autoridade (só ou em parceria) com o objetivo de solucionar dada situação percebida como um problema. E, para eles, mais do que o enfrentamento caso a caso dos desafios sociais, as políticas públicas são ações coletivas que participam da criação de determinada ordem social e política, da direção da sociedade, da regulação de suas tensões, da integração dos grupos e da solução dos conflitos.

Para estes autores, um problema torna-se público a partir do momento em que os atores sociais estimam que alguma coisa deve ser feita para mudar uma situação. Ele se torna político a partir do momento em que a solução é considerada concernente ao poder público (LASCOUMES e LE GALÈS, 2009).

De acordo com os autores, o que desperta interesse e, ao mesmo tempo, dificuldades nesse campo do conhecimento, é que o modelo clássico das políticas conduzidos por uma administração estatal centralizada que atua em setores bem delimitados estaria ultrapassado. Para eles, os níveis de ação social se multiplicaram para cima e para baixo: blocos econômicos, regiões, estados metrópoles, cidades, havendo a proliferação das fontes de influência que ultrapassam o território nacional (alianças entre regiões fronteiriças, integração europeia e o crescente o papel das organizações internacionais, por exemplo) havendo processos de mundialização es acompanhados pelo desenvolvimento de grandes empresas e instituições financeiras, bem como por atores individuais que contribuem para introduzir nas políticas públicas mecanismos de mercado, privatizações, parcerias público-privadas ou métodos de gestão corporativa (Lascoumes e Le Galès, 2012).

Assim, tal emaranhado de níveis, de formas de regulação e de redes de atores teria forçado uma revisão das concepções estatísticas de intervenções públicas em benefício de sistemas de análise mais abertos, que seriam o mote da Sociologia da Ação Pública.

4. Conclusões

A Sociologia da Ação Pública pode ajudar a compreender, por exemplo, de que maneira sociedade e Estados vêm materializando ações no sentido de promover a “Governança” pública e fomentar suas ferramentas? Como estão distribuídas competências, políticas e instrumentos voltados a estes fins? Como a mesma está configurada? Tais autores enfatizam a participação. Tais autores enfatizam a participação e consideram, para tanto, a importância da participação de atores externos à gestão formal, ou seja, não-eleitos e não-funcionários públicos em sentido estrito.

De acordo com Lima (2005), a participação está imersa no desafio da democratização do processo de gestão pública, desdobra-se em efetiva descentralização política e administrativa com o correspondente controle social, tornando mais transparente o padrão de planejamento e implementação das políticas públicas.

Objetivando a compreensão da ação pública, Lascoumes (2012) nos leva a questionar se a mesma se configura em um comando de uma autoridade central para resolver um problema em nome do bem comum ou em uma ampla área de negociação entre uma multiplicidade de atores públicos e privados.

E a Sociologia da Ação Pública pode contribuir para o avanço e disseminação do conhecimento sobre contextos institucionais relativos à governança de territórios, configurações administrativas de territórios, existência de arenas de debate sobre sua promoção e tutela, inserção de políticas na gestão do interesse público local, implicações normativas e institucionais oriundas da ação de atores individuais para o enfrentamento de questões percebidas enquanto problemas públicos e políticos.

Possibilita a compreensão das Políticas Públicas e a Governança, como estão distribuídas competências, políticas e instrumentos a elas relacionados, através da análise dos espaços coletivos das mesmas e dos papéis dos atores sociais envolvidos na Governança e nas dinâmicas das Políticas Públicas e suas representações de Participação, Espaço Público, Gestão Pública, Administração Pública e Ação Pública, evidenciando e favorecendo a identificação instrumentos, contradições, necessidades, desafios e possibilidades.

Bibliografia

- DURKHEIM, E. *As regras do método sociológico*. 13 ed., São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1987.
- LASCOUMES, P. LE GALÈS, P. “Introduction: l’action publique saisie par ses Instruments”. In: _____. *Gouverner par les instruments*. Paris-FR: Presses de Sciences Po “Académique”, 2005. p. 11-44.
- LASCOUMES, P. LE GALÈS, P. *Sociologie de l’action publique*. ed. 2. Paris-FR: Armand Colin, 2012.
- LASCOUMES, Pierre. *Action Publique et Environnement*. Que sais-je? Paris-FR: Presses Universitaires de France. 2012, 128 p.
- LIMA, Terezinha Moreira. *Políticas públicas e os diferentes enfoques de gênero*. Texto Preliminar, 2007.
- MARX, Karl. *Manuscritos Econômico-Filosóficos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.
- MARX, Karl. “Crítica da economia política”. *O Capital*, Livro 1, Volume 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1975.
- TEISSERENC, P. “Le territoire de l’action publique”. In: Gilberto de Miranda Rocha, Sonia Barbosa Magalhães, Pierre Teisserenc. (Org.). *Territórios de Desenvolvimento e Ações Públicas*. 1ed. Belém: Edufpa, 2009, v. 1, p. 23-
- TEISSERENC, P. “Ambientalização e Territorialização: situando o debate no contexto da Amazônia brasileira”. *Antropolítica*, Niterói, n. 29, , 2. sem. 2010. p. 153-179.

WEBER, Max. *Ciência e Política: duas vocações*. São Paulo, Cultrix, 1985.

WEBER, Max. *Economia e sociedade*. Brasília: Editora da UNB, 2009. XVII, XVIII, XIX. ed SANLUIZ, 1999.