

Philippe Bonnal — Sergio Pereira Leite
[Organizadores]

ANÁLISE COMPARADA DE POLÍTICAS AGRÍCOLAS

uma agenda em transformação

**COGNIÇÃO, POLÍTICAS E AÇÕES PÚBLICAS:
ENTRE COERÊNCIA, FRAGMENTAÇÃO E APRENDIZADOS**

Gilles Massardier

James G. March e Johan P. Olsen, dois defensores da corrente neoinstitucionalista, propuseram uma “redescoberta” das instituições ao estabelecerem o postulado de que as instituições são normas simultaneamente aceitas e estabelecidas (March e Olsen, 1989). As crenças e as ideias que os atores investem nessas normas, que autorizam a perenidade dessas últimas, fazem do conhecimento sobre o mundo uma pedra angular da vida dos atores sociais pelas e nas instituições.

De sua parte, Paul Sabatier sustenta que as ideias constituem “a cola” das instituições e das políticas públicas (Sabatier, Jenkins-Smith, 1993). No que lhe diz respeito, a escola francesa de políticas públicas tem longamente discutido a noção de “referencial” de política pública (Jobert e Muller, 2003) – sobre a qual insistiremos neste artigo – que coloca como princípio que “elaborar uma política pública equivale a construir uma representação, uma imagem da realidade sobre a qual queremos intervir” (Muller, 2003).

Todavia, o encontro entre políticas públicas e ideias, por mais evidente que possa parecer, não deixa de apresentar problemas. Por um lado, durante muito tempo, antes de conquistar um lugar de peso, o

papel do conhecimento no processo de fabricação de políticas públicas foi subestimado em suas análises, como demonstra a noção de “referencial” de política pública. Por outro lado, as transformações contemporâneas das políticas públicas levam o analista novamente a se interrogar sobre o papel das ideias na *policy-making*. Enfim, sendo o conhecimento apenas um dos indicadores da compreensão desse *policy-making* (nem os interesses e práticas sociais, de uma parte, e estruturas sociais e organizacionais, de outra parte, ficam, nesse sentido, a dever), torna-se conveniente circunscrever claramente suas incidências.

Da marginalização do conhecimento à sua integração aos instrumentos de análise de políticas públicas

Este tópico visa situar a análise cognitiva das políticas públicas no contexto intelectual das diferentes abordagens de políticas públicas. Num primeiro momento, ele aborda as análises clássicas que marginalizam o fator cognitivo por omissão. Denominaremos de análises “clássicas” de políticas públicas a tradição burocrática weberiana, a economia política de bens públicos e a análise sequencial. Todas as três baseiam sua eficácia sobre uma funcionalidade redutora das possibilidades. Dentro desse quadro, o funcional ofusca a cognição: seus esquemas de ação evidenciam a organização do mundo. O mundo não pensa nisso, ele deve claramente se conformar. Num segundo momento, demonstraremos justamente o contrário: os méritos de se levar em consideração o fator cognitivo – as políticas são construções sociais, especialmente construções sociais da realidade cujas evidências funcionais (técnicas...) representam apenas uma das possibilidades.

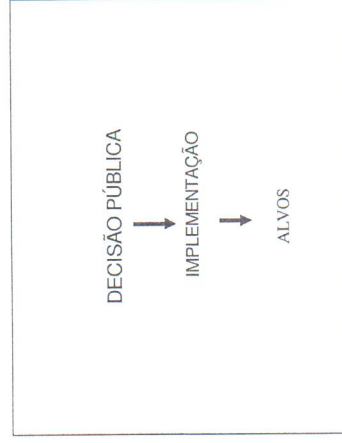
A racionalidade única das políticas públicas: burocracia, tecnicidade e expertise, mercado

A questão não é tanto que as análises clássicas não levam em conta o papel do conhecimento. De fato, é possível encontrar nelas inferências em relação às ideias, mas amplamente implícitas. Os modelos clássicos inferem, na realidade, que uma única ideia submetida à racionalidade burocrática e técnica conduz às políticas públicas. Sem dúvida, esses esquemas são conhecimentos em atos. Porém, nas análises clássicas de

políticas públicas, essa vertente não é assumida: apenas a funcionalidade do esquema vale como uma evidência.

De início, paradoxalmente, sabemos que o sentido é um componente essencial da abordagem weberiana (Weber, 1995). A noção de burocracia desenvolvida pelo sociólogo alemão continua sendo, entretanto, uma ferramenta funcional da dominação legal racional, ela mesma o resultado do monopólio legítimo da violência pela empresa política que é o Estado. Segundo esse esquema, o conhecimento sobre o mundo é monopolizado pelos burocratas, portadores de competências (forjadas pela definição jurídica da era da ação – legalidade – e sobretudo pela tecnicidade – racionalidade). Em retribuição, os administrados creem nos benefícios da dominação do aparelho do Estado e dos detentores legítimos do conhecimento técnico. As ideias fazem parte, assim, da ordem da técnica e da crença nela. Cada segmento do Estado, ou repartição, desenvolve suas próprias técnicas segundo os esquemas *top/down* (figura 1) e setorial/burocrático (figura 2) seguintes.

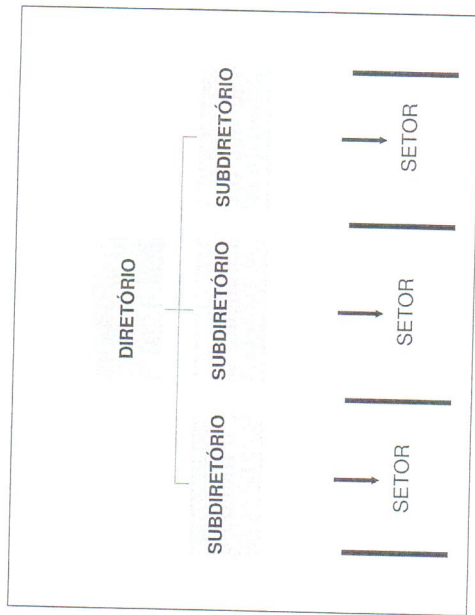
Figura 1: Top/down



Uma espécie de concordância implícita deve existir entre a tecnicidade de um segmento burocrático e o setor social alvo das ações do Estado.

Ainda que a análise sequencial, desenvolvida na década de 1970, seja inspirada pelo modelo weberiano, ela o torna bem mais complexo (figura 3).

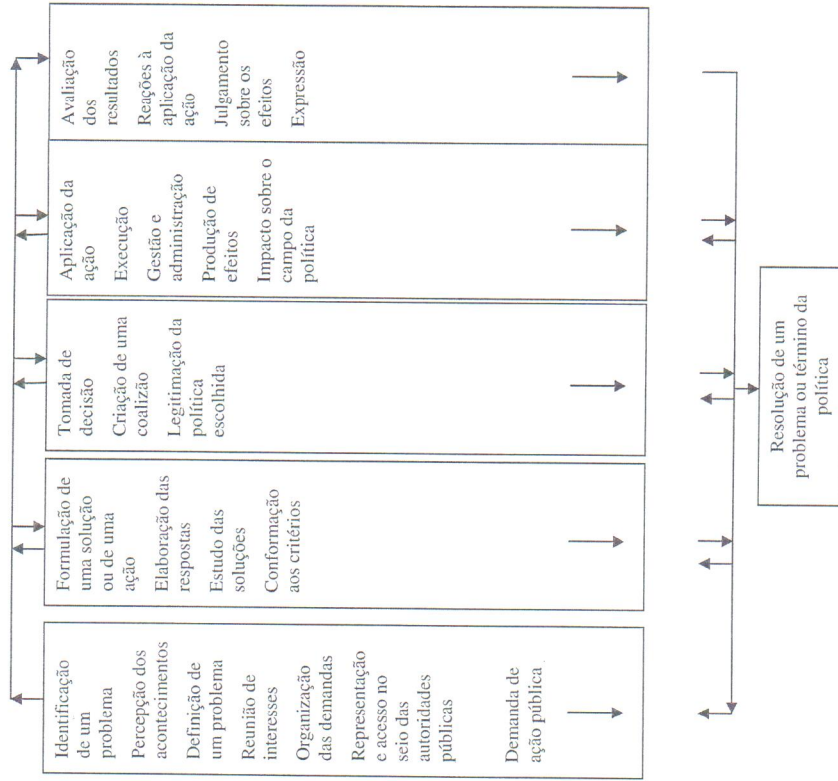
Figura 2: Setorial/burocrático



A alusão à cognição está bem implícita nesse modelo. Quer se trate da “identificação de um problema” na primeira sequência que passa pela “percepção dos acontecimentos”, quer da “legitimação da solução” na terceira sequência, ou ainda “dos julgamentos sobre os efeitos” na última sequência, esse esquema de políticas públicas capta bem o papel essencial das ideias no processo de fabricação de políticas públicas. Torna-se igualmente claro que os técnicos sozinhos não detêm mais o monopólio da definição dos problemas sobre os quais as políticas públicas devem agir, mesmo se a sequência 3 deixar ainda aos “tomadores de decisão” o monopólio de uma decisão irrevogável de ordem técnico-política que dará lugar a uma aplicação “natural” pelos executores. Esse modelo termina por ser funcional por dois fatores: a “razão para agir” está ligada a uma solução técnica entre várias soluções de racionalidade técnica (sequência 2), segundo uma fase ascendente rumo à decisão monopolizada, e uma fase descendente rumo à execução; e os atores das políticas públicas integram um desenvolvimento linear no qual a competição entre as “razões” para agir é limitada. O *policy-making* é tributário de uma racionalidade presa a uma coleira decisória técnico-burocrática, que leva à tendência monopolista.

O que dizer da economia política em que a única racionalidade possível está ligada ao equilíbrio proposto pelo mercado, encarregado de dar um preço aos bens públicos (Greffé, 1997)? O equilíbrio de Pareto é, então, a referência única da preferência dos atores e da decisão por todos os atores. Todo outro critério de “razão para agir” é, assim, de ordem política, mas, nesse caso, desconforme com a racionalidade econômica do mercado. Aqui, a “razão para agir” é ainda mais assimilável a um *one best way*, que se resume a um sistema de escolha dos atores tendo como referência o custo do bem público. Nas abordagens em termos de *public choice* (Buchanan & Tullock, 2004), o *one best way* reside num sistema de preferências reduzido à maximização dos interesses dos atores. Nesse sentido, podemos perceber que o vocabulário econômico permanece atrelado ao termo “preferência”, eliminando as representações sociais como opção possível num sistema de escolha.

Figura 3: A análise sequencial segundo Jones (1970) revista por Meny & Thoenig (1989)



Ora, as análises cognitivas das políticas públicas irão romper com essa espécie de sucessão das “razões para agir” (Cresal, 1993) concedida à razão econômica, técnica ou burocrática. Em primeiro lugar, elas permitirão assumir que todo esquema de ação é uma ideia e, nesse sentido, permitirão “desnaturalizar”, de certa maneira, esses três monopólios: as escolhas técnicas e econômicas não são apenas uma opção dentre outras, os atores não são somente agentes econômicos ou *short-term self-interests maximisers*, os ajustamentos entre os atores não são exclusivamente e imediatamente corrigidos pelo mercado e pelos preços. Em segundo lugar, essas análises

lançam a competição entre as representações do mundo, uma vez que, ao mostrar que as racionalidades dos atores sociais não se resumem à da burocracia, do mercado e da técnica, elas abrem as políticas públicas à concorrência entre uma variedade de “razões para agir” (equidade, justiça, emoções, segurança, todos os tipos de causas – miséria, meio ambiente... – como demonstra, por exemplo, o fenômeno denominado NIMBY, de mobilização de residentes...). Em terceiro lugar, essas abordagens pela cognição irão igualmente colocar em evidência o fato de que toda ideia é uma construção social não concebida *a priori*. A noção de “comunidade de política pública” (sobre a qual voltaremos mais tarde), por exemplo, permite compreender o processo de construção na Grã-Bretanha, durante as décadas de 1970 e 1980, de um referencial dominante em termos de política pública baseado nos escritos de economistas monetaristas liberais (Wickam-Jones, 1992). Proveniente de um grupo de economistas, ele mescla em competição com outro grupo de economistas, essa “razão para agir” se construiu pela troca e circulação do referente monetarista em diferentes meios – político, jornalístico... –, formando uma “comunidade”, ou seja, um espaço social heterogêneo, que alguns chamam de rede (Rhodes e Marsh, 1995), porém ainda mais vigoroso na medida em que a solidariedade entre seus membros se estabelece sobre um sentido cognitivo compartilhado, que constitui a sua “cola”. O referencial de mercado é, assim, uma construção social que se tornou “razão para agir”.

Retomemos Weber para lembrar que os atores sociais existem em sociedade porque constroem uma relação cognitiva que guia a sua ação no mundo. Berger e Luckmann (1966), por sua vez, nos permitem acrescentar que as instituições são “construções sociais da realidade”: os conhecimentos compartilhados sobre o mundo institucionalizam normas que autorizam as interações entre os atores sociais. As políticas públicas não escapam a esse fator.

A noção de referencial e a coerência do mundo

É dessa forma que é preciso compreender a noção de referencial. Nesta seção, definiremos primeiramente a noção de referencial. Em seguida, explicitaremos o contexto de sua produção a fim de delimitá-la historicamente e geograficamente – característica que restringe sua exportação a todo contexto, especialmente ao de “nova ação pública”. Efetivamente, resultado da observação de um “estilo” francês de política pública específico da década de 1960, o referencial infere uma coerência das políticas pela construção cognitiva.

A definição dos “referenciais” de política pública

Para Pierre Muller, “Elaborar uma política pública consiste, primeiramente, em construir uma representação, uma imagem da realidade sobre a qual queremos intervir. É em referência a essa imagem cognitiva que os atores sociais organizam sua percepção do problema, confrontam suas soluções e definem suas propostas de ação: denominaremos essa visão do mundo ‘referencial de política pública’” (Muller, 2003, p. 62).

Caso devêssemos resumir essa noção sem traír Pierre Muller, poderíamos dizer que existem dois tipos de referencial e quatro componentes de referencial. Os dois tipos de referencial são o referencial global e o referencial setorial. O referencial global é

[...] uma representação geral em torno da qual vão se ordenar e hierarquizar as diferentes representações setoriais. Ele é constituído por um conjunto de valores fundamentais que constituem as crenças de base da sociedade, assim como por normas que permitem escolher entre as condutas. Por isso, ele constitui a representação que uma sociedade faz de sua própria relação com o mundo num determinado momento [...]. O referencial global não é um consenso, mas baliza o campo intelectual no seio do qual vão se organizar os conflitos sociais. (Ibid., p. 65)

Segundo Pierre Muller, o referencial setorial se define, por sua vez, como uma “representação do lugar e do papel de um setor numa sociedade

determinada numa época determinada” (Ibid., p. 65), mas que se caracteriza por se articular com o referencial global. Isso é o que o autor chama de relação global/setorial, construída pelos “operadores da transação”, esses mediadores cuja importância será vista mais adiante.

Os quatro componentes de um referencial são:

- Os valores que Pierre Muller define como o “mal” ou o “bem” que formam o quadro da ação pública, dando como exemplo os debates “equidade versus igualdade” ou “crescimento versus preservação do meio ambiente”.
- As normas, que o autor define como o espaço entre o real e o desejado, são princípios de ação do tipo “é necessário”, “deve-se ter” ... como, por exemplo, durante a década de 1960 na França, “a agricultura deve se modernizar”.
- Os algoritmos que Muller identifica como “relações causais” do tipo “se... então”, como, por exemplo, “se a agricultura se modernizar, a sociedade francesa poderá enfrentar o crescimento urbano e a industrialização”. Para o autor, as imagens “constituem um elemento central do referencial”.
- As imagens que Muller afirma serem “vetores implícitos de valores”, como, por exemplo, a do “jovem agricultor dinâmico e modernizado” disseminada nas décadas de 1960 e 1970 na França.

Com efeito, Pierre Muller não se detém à descrição do sentido compartilhado. Ele fornece as ferramentas da compreensão de sua fabricação. É aqui que entram em cena os “operadores da transação”, que são os “mediadores”, esses atores que, por sua posição social e suas atividades profissionais, constroem o sentido e, ao mesmo tempo, auxiliam em sua circulação nos diversos espaços categorizados e organizacionais que compõem um setor de política pública. A característica social essencial desses atores é a ocupação de posições sociais centrais no núcleo das interações sociais decisivas do setor que lhe permitem “levar”, de maneira circular, o sentido aonde ele deve ser empregado: nas comissões interministeriais, na imprensa, nos lugares de encontros informais, nas reuniões profissionais... Porém, certos desses operadores do sentido, conforme já dito, articulam a relação global/setorial. É de um outro observador do mundo agrícola francês das

décadas de 1960 e 1970, Sylvain Maresca (1983), que utilizaremos a descrição de um operador de transação: o presidente do principal sindicato agrícola (a Federação Nacional dos Sindicatos de Produtores Agrícolas, FNSEA, na sigla em francês), na ocasião de uma manifestação de suas tropas, desfilando pela manhã sobre os degraus de um trator com uniforme de agricultor, e, na mesma noite, no jornal televisivo do canal público francês, usando termo escuro, tal qual um ministro – o que ele se tornará mais tarde –, e portando um discurso técnico apoiado sobre um francês polido para exprimir as reivindicações do setor agrícola.

Mais uma vez podemos ver que a noção é projetada para compreender as situações de sentidos cognitivos compartilhados entre numerosos atores, mesmo que opostos uns aos outros. Pierre Muller nunca quis negar os conflitos de interesses ou a competição entre as representações do mundo (em todo caso, é o que ele reivindica). Por meio dessa noção, o pesquisador francês emprega ferramentas pertinentes para analisar políticas públicas em que um sentido cognitivo compartilhado dominante se construiu em torno dos atores capazes de soldar e difundir um sentido: os famosos “mediadores”.

Ainda assim, por mais heurística que seja essa noção, a explicação do contexto de sua fabricação transparece seus limites. Pierre Muller e Bruno Jobert estudavam a política agrícola francesa da década de 1960, cujas particularidades devem ser lembradas.

É possível um uso extensivo da noção de referencial?

A primeira particularidade é o contexto extremamente clássico da fabricação dessa política: predominância de técnicos de um Estado forte e centralizado. Lembremos aqui que a França é caracterizada por uma administração técnica cuja potência reside, simultaneamente, numa solidiedade que irriga as representações e nas práticas dos funcionários de Estado de seu “centro” político até a execução na “periferia”. A socialização profissional de seus funcionários nas escolas técnicas do Estado é a sua base. A “razão para agir” compartilhada desses técnicos de Estado faz o setor, no sentido mais tradicional da burocracia weberiana da dominação legal-racional: os segmentos especializados do Estado se responsabilizam, sob a forma de expertise e de práticas rotineiras, pelos setores da sociedade (ver as figuras 1 e 2).

Deve-se acrescentar que a década de 1960 foi caracterizada por um “estilo” intervencionista e voluntarista de políticas públicas sob a forma de uma “modernização” econômica (indústria, agricultura...) pilotada pelo Estado. Assim, é durante esse período (resultado da reforma de 1962 conduzida por Edgard Pisani – primeiro ministro da Agricultura francês, já que o ministério foi criado em 1964 durante o primeiro governo de George Pompidou, ele mesmo nomeado pelo presidente Charles de Gaulle) que a agricultura francesa conhece uma guinada modernizante sob a forma: 1) do remembramento das culturas; 2) da mecanização rápida; 3) das grandes culturas baseadas sobre a intensificação; 4) da intervenção de técnicos de Estado para desenvolver essas formas de produção; 5) de mecanismos de manutenção dos preços agrícolas.

A segunda particularidade das políticas agrícolas francesas desse período, estudada por Pierre Muller e Bruno Jobert, é o esquema neocorporatista do setor agrícola. Em resumo, poderíamos dizer que uma organização agrícola profissional detinha o monopólio de negociação dos dispositivos de política pública aplicados no setor com o Ministério da Agricultura. Alguns disseram, nesse sentido, que o ministério não era exatamente da agricultura, mas dos agricultores. Nas décadas de 1970 e 1980, dois presidentes da organização agrícola dominante (FNSEA) ocuparam, inclusive, esse posto. Assim, o modo de fabricação das políticas agrícolas era fortemente protegido: o setor agrícola, sob um conluio entre os especialistas do Estado e os próprios agricultores, compartilhava uma definição comum dele mesmo e das políticas “modernizantes” a serem colocadas em obra, fossem estas mecanismos de proteção de preço ou a mecanização forçada da produção altamente extensiva, os “camponeses” se tornando agricultores “chefes de culturas agrícolas”.

Esse universo compartilhado de “razões para agir” em matéria agrícola é, então, resultado de um grupo de circunstâncias particulares, ao mesmo tempo estrutural – ligado à centralização do Estado francês e à sua tradição de intervenção de corpos técnicos estatais nos setores sociais – e conjuntural – com o voluntarismo gaullista organizador de um neocorporativismo setorial e de uma militância católica agrícola de jovens agricultores, que vão imprimir a marca de sua geração ao se distinguir de seus pais “camponeses” (Maresca, 1983). É o estudo desse grupo de circunstâncias

que conduziu Pierre Muller e Bruno Jobert a fazerem emergir a noção de referencial: o global da “modernização” econômica da França, fazendo da agricultura uma máquina de alimentação do setor industrial das cidades em plena expansão, e o setorial, da “modernização” agrícola baseada sobre a estabilidade dos lucros dos agricultores engajados na “modernização”. Sem dúvida, a noção mostra-se eficaz na descrição desse período e na dos mecanismos de fabricação das políticas agrícolas no período em que uma grande parte das culturas agrícolas partilhavam uma visão comum de seu mundo. Para sustentar a validade de sua noção, Pierre Muller nos relata uma cena da década de 1960, em que dois agricultores, pai e filho, comem um trator – a geração dos “camponeses” dando lugar à dos “chefes de culturas agrícolas” técnicos e abertos à produção das grandes culturas intensivas.

A coerência setorial que resultou desse universo protegido marcou inequivocamente a abordagem cognitiva das políticas públicas, fruto dos criadores da noção de referencial. No momento em que, evocando o fato de inexistência de sentido cognitivo compartilhado nos setores de política pública, Pierre Muller se indaga sobre “um grave problema de coerência”, é exatamente o caso particular do setor agrícola francês da década de 1960 à década de 1990 que, por um fenômeno de generalização teórica, leva seu olhar para as políticas públicas em geral.

Uma discussão teve lugar, durante a década de 1990, entre mim e Pierre Muller, esse último sustentando que é possível atualizar um referencial que une cada setor da política pública, assim como um referencial global. A questão colocada por esse autor reside mais sobre o que apresenta coerência e o que apresenta diferença nas representações dos atores. De minha parte, eu sustentava, tendo em vista um estudo das políticas francesas de disposição do território durante esse mesmo período (Massardier, 1996), que essa noção não era operacional para todos os setores: a fragmentação dos atores – o que eu chamava, então, um “amontoado”, termo fortemente criticado por Pierre Muller –, sua procedência, sua socialização, a falta de mediadores não permitiriam a estabilização de um referencial. Levando em consideração a elaboração dessa noção no contexto francês, pode-se compreender que ela faça sentido. Porém, isso exclui os contextos em que os setores são fortemente conflitantes e em que as políticas públicas são o

resultado de um processo complexo, pois fragmentado, e policêntrico de ação pública. Isso se torna ainda mais verdadeiro num contexto de “novas políticas públicas” ou de “ação pública”.

Ação pública e cognição

Esta última parte pretende confrontar, brevemente num primeiro momento, a abordagem cognitiva de Pierre Muller com as últimas evoluções da análise da ação pública que acentuam o policentrismo do *policymaking*. Num segundo momento, veremos que se torna difícil imaginar as políticas públicas encontrando sua coerência num sentido cognitivo compartilhado do tipo “referencial”. Uma rápida tipologia das construções da “razão para agir” na política pública será estabelecida a fim de traçar um mapa aproximado do universo competitivo entre representações do mundo. Enfim, veremos que, se um sentido cognitivo compartilhado pode emergir, este é observável nas arenas fechadas da política pública os atores podem, dentro de certas circunstâncias, entrar na fase de aprendizado.

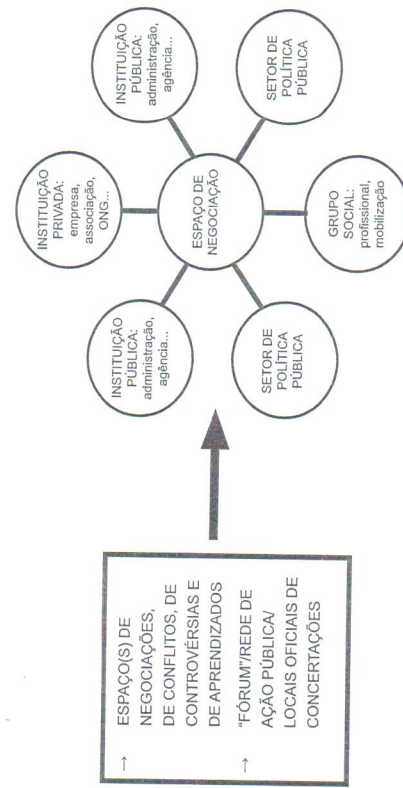
As transformações das políticas públicas

As análises contemporâneas de políticas públicas, efetivamente, dão conta de uma transformação do *policymaking* (Massardier, 2003; Savaria e Ferrarezi, 2006). De um esquema *top/down*, centralizado em torno dos atos das autoridades públicas e assegurado pelos atores públicos e seus procedimentos burocráticos, nós passaremos a um esquema *bottom/up*, policêntrico devido à “demografia galopante” (Massardier, 2003) dos atores pertinentes em política pública e pouco protegido devido à obrigação de se negociar perpetuamente os dispositivos. As análises contemporâneas ditas de “ação pública” se expandem, então, sobre a complexidade do processo de fabricação da coisa pública devido ao policentrismo crescente: 1) pluralização dos atores e das lógicas em ação (Jobert, 2003); 2) “governança” (Stoker, 1998); 3) procedimento de “gerenciamento da interdependência das relações complexas” (Papadopoulos, 2002), indo da contratualização (Gaudin, 1999) à concertação (Rui, 2004), reforçando um processo marcado de “simplificação” das relações Estado-sociedade (Birbaum, 1985);

4) processos multiníveis, dos microterritórios ao nível internacional (Bache e Flinders, 2005); 5) a territorialização dos processos de fabricação dos dispositivos; 6) e, em certos casos (meio ambiente, desenvolvimento econômico...), o não compartilhamento dos dispositivos de política pública em prol de uma transversalidade da ação (o famoso desenvolvimento sustentável ou a gestão de conflitos do uso da água, por exemplo).

O Estado perderia, portanto, sua centralidade, se tornando “pós-moderno” (Chevalier, 2004), se inserindo, por intermédio de seus funcionários – cujas profissões estão em mutação –, nas “arenas” de discussão e de negociações nas quais a tendência é a multiplicação dos espaços formais de concertação, passando pelas “redes de ação pública” – sobre as quais também retornaremos mais adiante – até o espaço público de debate e de controvérsias sobre a coisa pública (François e Neveu, 1999).

Figura 4 : A nova ação pública



Esse paradigma, atualmente dominante, de ação pública, coloca evidentemente em questão a generalização do regateio entre esses múltiplos atores via procedimentos mais ou menos formais de negociação (Gaudin, 2002), de concertação ou de mediação. Ele aprofunda o esquema clássico poliárquico e pluralista de Dahl (1961), valorizando uma sociologia dos numerosos atores em competição para assumir uma boa posição no *policy-*

making. Nessa linha de pensamento, a teoria da governança faz dos “atores privados governantes como os outros” (Stoker, 1998) que autorizam “uma gestão apolítica da coisa pública” ou, de algum modo, “uma governança sem governo” (Rosenau e Czempiel, 1992). Essa última abordagem diverge, no entanto, da escola clássica pluralista, já que aqui as autoridades públicas não são neutras: a “boa governança” vem de organizar instituições (*design* institucional) capazes de formatar o compromisso entre os múltiplos atores (Goodin, 1998).

Se fosse preciso resumir as comprovações feitas nos últimos vinte anos pelos analistas da ação pública, seria tentador falar de fragmentação dos atores e dos locais onde se fabrica a ação pública. O mesmo se pode dizer da construção social da realidade e das representações em curso nesse *polymaking* complexo.

A fragmentação dos universos cognitivos das políticas públicas

Como resultado, deve-se concluir, por um lado, que não se pode confundir a racionalidade dos atores unicamente com as racionalidades econômicas e os *experts* e, por outro lado, que os conhecimentos são múltiplos e concorrentes. Dentro desse quadro, é conveniente se questionar sobre os diversos locais e formas de fabricação das “razões para agir” nas políticas públicas atualmente. Após tê-los listados, aludiremos ao problema da articulação entre essas “razões para agir” fragmentadas.

Estabeleceremos a tipologia seguinte das “razões para agir” no *policy-making* contemporâneo:

1. Aquelas do Estado permanecem. Baseado na tecnicidade burocrática e seus procedimentos, cada segmento do Estado produz seus próprios referentes de ação por meio da formação profissional dos diferentes corpos administrativos. O problema que lhes é cada vez mais apresentado é a concorrência impiedosa no processo de fabricação das políticas públicas que eles engendram com as outras “razões para agir” provenientes, por exemplo, do setor privado.
2. Aquelas dos setores sociais também permanecem. Esse fenômeno é, na verdade, um clássico da análise sociológica: a divisão social do trabalho leva os setores da sociedade a se fecharem continuamente

em seus próprios “dogmas” (Papadopoulos, 1995). O fenômeno *expert*, por exemplo, que sabemos ser cada vez mais predominante no processo de elaboração da ação pública (Ihl, 2006; Jacob e Genard, 2005), resulta dessa especialização aguda dos atores sociais. Cada setor fabrica seus próprios *experts*, que fazem concorrência crescente aos da burocracia pública. As fábricas de expertise, ligadas à organizações profissionais ou bens privados (consultores), são atualmente locais privilegiados da observação da fabricação das “razões para agir” em política pública. Seria necessário, nesse sentido, entender a noção de setor às numerosas empresas de mobilização social e de contestação que também têm uma capacidade cada vez maior de produção de *experts*, ou sobretudo de contraexpertise (Michel, 2003). Atualmente, as mobilizações sociais assumem, de fato, um caráter crescentemente setorial (meio ambiente, defesa dos direitos das minorias...) e fabricam também referenciais de ação (tecnologia da mobilização: manifestação, *seat in...*) e referenciais de políticas públicas próprias.

3. Deve-se acrescentar as “razões para agir” provenientes das prescrições internacionais. É possível, hoje em dia, reconhecer a circulação das “razões para agir” procedentes das organizações intergovernamentais e não governamentais, que tentam formatar as maneiras de fazer políticas públicas (a famosa “boa governança”, por exemplo (Gaudin, 2002)) ou que difundem “referenciais” de ação em certos setores (por exemplo, a gestão territorializada e “democrática” da água por bacias hidrográficas).

4. As redes de política pública, por sua vez, têm a particularidade de ultrapassar os setores e as organizações públicas ou privadas, assim como os níveis de ação (internacional, nacional, territorial) a fim de fazer compartilhar – com os atores provenientes de diversos setores e organizações – práticas, recursos e representações do mundo, lhes permitindo construir um conjunto de dispositivos de política pública. Entre essas redes, há uma categoria, as “comunidades de política pública”, que interessam particularmente nossa problemática. Essas comunidades encontram, realmente, sua eficácia e sua potência no fato de que seus membros compartilham de “razões para agir”. Aí está, aliás,

o segredo da sua homogeneidade e da sua longevidade. Aí também se encontra o segredo de sua eficácia em convencer os tomadores de decisão públicos, no que elas fornecem “razões para agir” legítimas e imediatas (Wickham-Jones, 1992). Pode-se encontrar essas comunidades tanto no nível regional quanto no nível internacional, por vezes transfigurando esses níveis (*multi-level*).

Esses tipos não são excluídos. Entretanto, é preciso considerar aqui o fato de que a expertise de Estado e os universos protegidos do tipo neocorporatista são, hoje em dia, fortemente contrariados pela multiplicação dos modos e locais de fabricação das representações legítimas das políticas públicas.

É preciso, assim, pensar a ação pública a partir de cinco processos comitantes e, por vezes, contraditórios: 1) a crescente divisão social do trabalho; 2) a maior abertura do *policy-making* a seus múltiplos “dogmas”; 3) a transversalidade da ação pública (as políticas ditas “integradas”); 4) a correlacionada à sua territorialização; 5) a elaboração da ação pública nas arenas e nas redes.

Frente à fragmentação das representações do mundo, as “razões para agir”, coloca-se o problema da sua articulação. Reencontramos aqui a questão evocada por Pierre Mullet sobre o “grave problema da coerência”. Outros foram mais longe nessa reflexão, falando de “superpovoação” (Jordan e Richardson, 1987) e de ingovernabilidade (Marin e Mayntz, 1991; Jobert, 1995; Leca, 1996).

Espaços de interconhecimento pelo conhecimento

As políticas públicas são, atualmente, discutidas e decididas em espaços cada vez menos marcados pelas organizações e pelo Estado, e são cada vez mais não organizacionais e plurais. Segundo as estruturas desses espaços, falaremos de redes de política pública (Le Galès e Tactcher, 1995) ou de arenas (Jobert, 1998). Mais exatamente, o Estado nelas se insere por intermédio de seus funcionários que vêm, então, contribuir, como atores dentre outros, para a negociação e para os aprendizados internos desses espaços de discussões e de negociação. O interconhecimento entre os atores membros das redes, segundo a estrutura desses últimos, se estabelecerá

sobre um simples interesse a ser mobilizado, sobre a troca dos recursos indispensáveis à existência de um dispositivo de política pública (informações, financiamentos...), e, claramente, para as redes mais unidas (tipo “comunidades”, conforme evocado mais acima), sobre um sentido cognitivo compartilhado. Há que se ressaltar que, nesse tipo de *policymaking*, como já ficou evidente, torna-se difícil falar de setor e de coerência de um referencial setorial na medida em que várias redes concorrentes atravessam o mesmo setor, e em que as redes podem atravessar vários setores. A ordem política sugerida por essa “nova ação pública” é a da justaposição/concorrência entre espaços sociais (Massardier, 2006) mais do que a de políticas públicas clássicas tais quais descritas inicialmente neste artigo. Dentro desse quadro, a coerência das políticas públicas repousa, assim, sobre a partilha (de recursos, de sentido, de solidariedade...) nesses espaços sociais compostos. Sendo o próprio Estado fragmentado, não atuando mais em repartições em que gerenciava os setores institucionalizados (mesmo se formalmente e organizacionalmente, era sempre o caso), mas em múltiplas participações de seus agentes nessas redes concorrentes (Hecllo, 1992).

É aqui que os aprendizados assumem toda sua importância visto que, tanto nas arenas quanto nas redes, os múltiplos atores devem poder construir sua ação sobre os acordos acerca do sentido que eles dão à sua ação, sobre as práticas e, é claro, sobre os dispositivos de ação pública que eles fabricam conjuntamente. A ação pública contratualizada nesses espaços sociais é pouco segura, muito incremental e processual porque as solidariedades dos atores em interação não se estabelecem sobre as tradições “dogmáticas” dos setores ou das solidariedades profissionais, e ainda menos das socializações profissionais. O sentido dado à interação e às ações repousa, pelo contrário, sobre uma construção quase instantânea, segundo os atores presentes e ativos nesses espaços. *In situ* e instantaneidade caracterizam esse tipo de *policymaking*.

Aprendizado significa que, nesse tipo de contratualidade de política pública (Gaudin, 2002), nos espaços formais (concertação, conferências de consenso...) ou informais (redes, “coalizões de causa” para retomar a fórmula de Sabatier), os atores: 1) se entendem sobre as regras da possibilidade de um acordo; 2) aprendem a conhecer as razões para agir dos outros atores; 3) aprendem a construir práticas e representações comuns dos pro-

blemas que eles buscam solucionar. A alteridade é, assim, uma componente essencial da ação pública contemporânea (Papadopoulos, 1995).

O sentido compartilhado, co-construção até mesmo na ação de fabricar dispositivos de política pública, não pode ser observado a não ser com as ferramentas do interacionismo: uma microsociologia das negociações, dos acordos e dos aprendizados, internos a essas arenas e redes de políticas públicas, entre atores provenientes de setores e de organizações múltiplas.

Conclusão: políticas públicas institucionalizadas e políticas públicas inseguras

Dizer que as políticas públicas são “ideias em ação” (Muller, 2003), retomando a bela expressão de Pierre Muller, é uma maneira de solucionar o problema do papel das ideias na ação pública. Na verdade, é bem difícil de se observar as políticas a partir da única entrada pelas ideias e pelo conhecimento. Ao articular essas últimas com as práticas do atores, o analista pode se fundir na corrente sociológica da “construção social da realidade” (Berger e Luckmann, 2006). O fato é que a abordagem da escola francesa, dentro do quadro específico desse país, estava mais direcionada para a análise global, o que faz sentido num setor da política pública, do que para os processos microsociológicos de fabricação das representações múltiplas em ação no *policymaking* contemporâneo.

Mais do que eliminar oficialmente a noção de referencial, seria preciso, sobretudo, pôr-lhe três limites, os quais têm também sua força em determinados contextos: o primeiro é seu olhar macrosociológico; o segundo é inscrever-se num contexto em que as políticas públicas resultam de um universo relativamente coerente e seguro; o terceiro é justamente colocar, de um modo pouco normativo, o postulado de uma coerência de princípio da ação pública.

No final, trata-se de compreender que, para os pesquisadores, são os óculos que eles colocam que determinam seu olhar sobre os objetos da pesquisa. Quanto mais grossas são as lentes, menos as ideias assumem formas de instituições. No caso inverso, mais elas serão macro, mais os efeitos da coerência assumirão relevo. No contexto contemporâneo de fragmentação

e transversalidade do *polycymaking*, parece-nos mais heurístico optar pela microfocalização sobre os locais de interação entre os interesses, os dos aprendizados das práticas e das representações compartilhadas do mundo – se, de fato, esses locais existem e os aprendizados forem feitos –, pois, em matéria de cognição, nada permite estabelecer *a priori* o postulado da institucionalização de sentido cognitivo compartilhado para uma política pública. Inúmeros dispositivos de políticas públicas demonstram que, unicamente, o interesse para agir conjuntamente pode autorizar o *polycymaking* e a sua implementação sem que, necessariamente, os atores compartilhem uma “razão para agir”. Entretanto, parece ser verdade que quanto mais os atores de um dispositivo compartilhem uma representação comum de sua ação, menos frágil será o dispositivo e este se institucionalizará. Assim, o referencial de política pública poderia ser definido como um fator poderoso de segurança e de institucionalização de dispositivo de política pública. Porém, pode haver política pública sem “referencial” da mesma forma que há cognição na ação pública sem essa forma última de institucionalização que é o “referencial”. Porque, se, como diz Sabatier, as ideias são a “cola” das instituições, ainda assim é preciso que elas sejam compartilhadas. Se esse não é o caso, os dispositivos de políticas públicas serão inseguros, no sentido de uma reversibilidade a todo instante, pois faltará esse cimento para o ultimato de sua institucionalização, que faz a perenidade dos empreendimentos humanos. Assim, a incerteza e a insegurança das políticas públicas contemporâneas são ligadas tanto à fragmentação das “razões de agir” sobre o mundo quanto à sua concorrência voraz.

Referências bibliográficas

- BACHE, I.; FLINDERS, M. *Multi-level Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2005.
- BERGER, P. L. LUCKMANN, T. *The Social Construction of Reality*. 2. ed. Londres: Penguin, 2006 [1966].
- BIRNBAUM, P. L'Action de l'Etat. Différenciation et dédifférenciation. In: GRADWITZ, M.; LECA, J. (ed.). *Traité de science politique*. Paris: PUF, 1985, tomo 3, p. 643-682.

- BUCHANAN, J. M.; TULLOCK, G. *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy*. Indianápolis: Liberty Found, 2004 [1962].
- CHEVALIER, J. *L'Etat post-moderne*. 2. ed. Paris: LGDJ, 2004.
- CENTRE DE RECHERCHES ET D'ÉTUDES SOCIOLOGIQUES APPLIQUÉES DE LA LOIRE (CRESAL). *L'Action publique entre expertise et débat*. Paris: L'Harmattan, 1993.
- DAHL, R. *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press, 2005 [1961].
- GAUDIN, J. P. *Gouverner par contrat*. Paris: Presses de Sciences Po, 1999.
- _____. *Pourquoi la gouvernance?* Paris: Presses de Sciences Po, 2002.
- GOODIN, R. *Theory of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- GREFFE, X. *Economie des politiques publiques*. 3. ed. Paris: Dalloz, 1997.
- HECLO, H. *The Private Government of Public Money: Community and Policy Inside British Politics*. Los Angeles: University of California Press, 1992.
- IHL, O. (org.). *Les Sciences de l'action publique*. Grenoble: Presses Universitaires de Grenoble, 2006.
- JACOB, S.; GENARD, J. L. (org.). *Expertise et action publique*. Bruxelles: Ed. de l'Université de Bruxelles, 2005.
- JOBERT, B. De la nécessaire incohérence de l'action étatique. In: THÉRET, B. (ed.). *L'Etat, la finance et le social*. Paris: La Découverte, 1995.
- _____. La Régulation politique. Le point de vue d'un politiste. In: _____; COMMAILLE, J. (ed.). *Les Métamorphoses de la régulation politique*. Paris: LGDJ, 1998.
- _____. Le Mythe de la gouvernance dépolitisée. In: FAVRE, P. et al. (org.). *Etre gouverné*. Paris: Presses de Sciences Po, 2003.
- _____; MULLER, P. *L'Etat en action: politiques publiques et corporatisme*. Paris: PUF, 1987.
- JONES, C. O. *Introduction to the Study of Public Policy*. 3. ed. Toronto: Harcourt, 1984 [1970].
- JORDAN, G.; RICHARDSON, J. *Government and Pressure Groups in Britain*. Oxford: Clarendon Press, 1987.

- LE GALES, P.; THATCHER, M. (org.). *Les Réseaux de politiques publiques*. Paris: L'Harmattan, 1995.
- LECA, J. La Gouvernance de la France sous la cinquième République. In: D'ARCY, F.; ROUBAN L. (ed.). *De la cinquième République à l'Europe*. Paris: Presses de Science Po, 1996.
- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P. *Rediscovering Institutions: The organizational Basis of Politics*. Nova York: Free Press, 1989.
- MARESCA, S. *Les Dirigeants paysans*. Paris: Les Éditions de Minuit, 1983.
- MARIN, B.; MAYNTZ, R. (ed.). *Policy Networks: Empirical Evidence and Theoretical Considerations*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1991.
- MASSARDIER, G. *Politiques et aménagement du territoire*. Paris: L'Harmattan, 1996.
- _____. *Politiques et action publique*. Paris: Armand Colin, 2003.
- MENY, Y.; THOENIG, J. C. *Politiques publiques*. Paris: PUF, 1989.
- MICHEL, L. *Les Industriels, l'environnement et la négociation de l'action publique*. Le Cas de l'activité cimentière. 2003, Tese (Doutorado em Ciência Política) – Université Montpellier I, Montpellier. 2003.
- MULLER, P. *Politiques publiques*. Paris: PUF, 2003 [1990].
- NEVEU, F. E. *L'Espace public mosaïque*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 1999.
- PAPADOPOULOS, Y. Démocratie, gouvernance et "management de l'interdépendance" des rapports complexes. In: SANTISO, J. (ed.). *À la recherche de la démocratie*. Paris: Kathala, 2002.
- _____. *Complexité sociale et politiques publiques*. Paris: Montchrestien, 1995.
- RHODES, R. A. W.; MARSH, D. Les Réseaux de politique publique en Grande-Bretagne. In: LE GALES, P.; THATCHER, M. (ed.). *Les Réseaux de politique publique*. Débat autour des *policy networks*. Paris: L'Harmattan, 1995, p. 31-68.
- ROSENAU, J.; CZEMPIEL, E. *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.
- RUI, S. *La Démocratie en débat: les citoyens face à l'action publique*. Paris: Armand Colin, 2004.
- SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. (ed.). *Policy Change and Learning, An Advocacy Coalition Approach*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1993.
- SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (org.). *Políticas públicas*. Brasília: Enap, 2006. Coletânea, v. 1-2.
- STOKER, G. Cinq propositions pour une théorie de la gouvernance. *Revue Internationale des Sciences Sociales*, n. 155, p. 19-30, 1998.
- WEBER, M. *Economie et société*. Paris: Pocket, 1995. V. 1-2.
- WICKKAM-JONES, M. Monetarism and its Critics: The University Economists' Protest of 1981. *Political Quarterly*, n. 6, p. 171-185, 1992.