

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS: AS CONTRIBUIÇÕES DA NOVA SOCIOLOGIA ECONÔMICA PARA UMA PERSPECTIVA RELACIONAL

IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICIES: THE CONTRIBUTIONS OF THE NEW ECONOMIC SOCIOLOGY TO A RELATIONAL PERSPECTIVE

Bruno Monteiro DUARTE*

Resumo: O presente artigo busca contribuições para o entendimento sobre o processo de implementação de políticas públicas a partir de elementos que interferem na sua execução. Nesse sentido, o texto constrói três categorias analíticas, com base na Nova Sociologia Econômica, são elas: Redes, Instituições e Cognição. Isso se justifica, pois, a Nova Sociologia Econômica, enquanto uma teoria que pode ajudar a enxergar novas possibilidades, viabiliza uma abordagem mais relacional sobre o processo de análise da implementação de políticas, superando nesse quesito algumas outras teorias que ignoram tais fatores, como a da Escolha Racional, Neomarxista, Pluralista e Corporativista. Concluindo-se, a partir das categorias abordadas, as possibilidades de como os atores envolvidos podem influenciar na implementação e no funcionamento das políticas públicas.

Palavras-chave: Implementação de política pública. Nova Sociologia Econômica. Abordagem relacional.

Abstract: The present work seeks contributions to the understanding of the process of public policies implementation, from elements that interfere in its execution. In this sense, the text constructs three analytical categories, based on the New Economic Sociology. They are Networks, Institutions and Cognition. Therefore, this justifies the New Economic Sociology as a theory that can help to see new possibilities, that allows a relational approach on the process of analysis of policies implementation, overcoming, in this aspect, some other theories that ignore such factors, such as the Rational Choice, the Neo-Marxist, the Pluralist and the Corporatist ones. Concluding, from the categories addressed, the possibilities of the ways the actors involved can influence the implementation and the functioning of public policies.

Keywords: Implementation of public policy. New Economic Sociology. Relational approach.

Submetido em 27/03/2019.

Aceito em 09/07/2019.

* Cientista Social. Mestrando no Programa de Pós-Graduação em Extensão Rural da Universidade Federal de Viçosa. Avenida P. H. Rolfs, s/n, Centro, Viçosa (MG), Brasil. E-mail: <bruno.duarte@ufv.br>.

Introdução

O presente artigo investiga na Nova Sociologia Econômica (NSE), em diálogo com *policy network*, categorias que possam ajudar na elucidação, por meio de um novo olhar, do processo de implementação de políticas públicas. Assim sendo, no interior dessas categorias encontra-se uma perspectiva mais relacional para a análise. Essa contribuição se mostra eficaz ao preencher algumas lacunas deixadas por correntes teóricas como a da Escolha Racional, Neomarxista, Pluralista e Corporativista.

Tendo ciência de que a Nova Sociologia Econômica é uma teoria elaborada para o estudo de processos econômicos, e que políticas públicas não são só processos econômicos (podendo até ser em alguns momentos), isso não impede de se buscar nas teorias da sociologia econômica estudos capazes de ajudar na qualificação do processo de implementação de políticas públicas. Portanto, o texto se constitui no esforço teórico de analisar três categorias mobilizadas pela NSE, e que constrói fortes diálogos com a *policy network*. Nesse sentido, o artigo trabalha com as vantagens e limitações que essas categorias possibilitam na interpretação e análise do processo de implementação de uma política.

A NSE nasceu da problematização dos fundamentos da teoria econômica neoclássica, partindo de uma análise relacional sobre o comportamento do ator (FLIGSTEIN, 2001). O termo Nova Sociologia Econômica foi elaborado inicialmente por Granovetter (1985), para se pensar o conceito de redes e a análise estrutural do mercado, sendo esse histórico em comum que possibilita a aproximação teórica da *policy network* com a NSE.

No entanto, o presente trabalho busca extrair da NSE, em comunicação com a *policy network*, os seus conceitos e dimensões de análise que ajudem a elucidar fenômenos associados as políticas públicas. Para isso, o trabalho lança mão de autores, como Neil Fligstein, que partem de uma abordagem política da NSE. Nessa perspectiva, com enfoques mais nos fatores políticos e sociais (e menos no econômico), os autores procuraram compreender os indivíduos enquanto portadores de agência, situados em quadros desiguais na relação social, além de uma teoria alternativa para se entender o Estado na construção do mercado. Afastando-se, e demonstrando as limitações, de correntes teóricas clássicas das Ciências Sociais: Teoria da Escolha Racional, Corporativismo, Neomarxismo e Pluralismo.

De forma pontual, a Teoria da Escolha Racional (TER) parte de uma análise individualista metodológica muito popularizada nas ciências econômicas, principalmente ao se estudar o comportamento dos indivíduos em modelos e análises microeconômicas. A TER entende que os atores possuem preferências, e quando colocados frente a diversas alternativas possíveis o indivíduo aciona uma racionalidade, que a partir do cálculo custo-benefício, ele escolherá a opção mais vantajosa para se atingir um objetivo específico, sem refletir sobre a virtude ou dignidade do objetivo.

Em contrapartida, a corrente Corporativista dá maior relevância para os agrupamentos organizados – corporações – que estão no interior da sociedade. Assim sendo, ela compreende a ordem econômica, política e social não focada nos indivíduos e nas suas ações, mas sim nas classes sociais e no conflito entre

elas. Nesse quesito, a corrente Corporativista se aproxima da Neomarxista, tendo em vista que são macroteorias que pensam a realidade concreta a partir de construções teóricas que abordam todos os eventos, com foco principal nas lutas de classes.

Os neomarxistas concebem o Estado como configurado pela luta de classes. O que torna essa corrente muito centrada analiticamente na sociedade, se tornando míope as agências dos indivíduos. Tal crítica também pode ser direcionada ao Pluralismo, pois para ambas as correntes a ação estatal é sempre resposta a estímulos vindos da sociedade. No caso do Pluralismo, esse estímulo seria a ação de grupos de interesses, que se articulam na busca por certos objetivos, sendo a luta política se realizando em torno das questões diversas que envolve seus interesses. Portanto, para os corporativistas, neomarxistas e pluralistas, o Estado está submetido a interesses diversos da sociedade, sejam eles das corporações, das classes ou ainda dos grupos de interesses, possuindo dessa forma severas limitações e dificuldades ao levar em consideração as instituições públicas, os funcionários ou simplesmente as agências dos atores.

O artigo está estruturado em três seções. Na primeira seção, o trabalho aborda o conceito de política pública e de *policy cycle*, juntamente com a problematização do processo de implementação de políticas a partir de duas percepções: *top down* e *botton down*. Na segunda parte pretende-se descrever e trazer alguns elementos da literatura sobre Nova Sociologia Econômica, a partir de autores como Polanyi (2012), Granovetter (1985), Fligstein (2007), Mauss (2003), Sabourin (2017), e de teóricos da *policy network* como Hassenteufel (1995), dentre outros.

Por último, dedica-se a exploração teórica de três categorias analisadas a partir da conceituação elencadas na segunda sessão. São as categorias: Redes, Instituição e Cognição. Assim sendo, o artigo busca pensar como tais categorias podem contribuir para o estudo sobre implementação de políticas públicas que possuem interfaces e diversos aspectos que não são explicados pelas clássicas correntes teóricas contemporâneas; procurando, dessa forma, criar uma abordagem relacional que evidencia as relações dos atores e as contingências que fazem parte do processo.

Portanto, o trabalho salienta o argumento de que as execuções de políticas públicas abarcam diversos atores e elementos sociais, nos quais apenas uma teoria não consegue explicar o fenômeno por inteiro, restando lacunas. Nesse sentido, o artigo compartilha de uma nova literatura, sobre políticas públicas, que emergem nas últimas décadas na academia (GRISA, 2010; LOTTA, 2010; FREITAS, 2016). A proposta aqui exposta é uma provocação, e um desafio, para que os futuros pesquisadores levem em consideração esse novo olhar quando forem realizar os seus trabalhos empíricos sobre a implementação de políticas públicas.

1. Políticas Públicas

As políticas públicas são compreendidas como um conjunto de decisões, planos, metas e ações por parte do Estado, em seus mais diversos níveis (nacional, estadual ou municipal), que tem como objetivo resolver ou mitigar um problema de interesse público, específico ou não. No entanto, o presente trabalho

busca ir além dessa conceituação abstrata de políticas públicas e pensar o Estado enquanto uma entidade que é gerida, organizada e composta por diversos atores sociais, dentre eles os burocratas, que possuem um papel fundamental nesse processo de desenvolvimento políticas públicas.

Nas últimas décadas, o foco das ciências políticas e da administração pública se voltaram para as análises das políticas públicas, um campo novo e fértil de trabalho. Os estudos sobre políticas públicas são inaugurados, em sua maioria, a partir de uma compreensão do denominado *policy cycle* (SOUZA, 2006; CAPELLA, 2007). Nesse sentido, todas as políticas podem ser classificadas dentro desse ciclo, que são divididos em quatro etapas centrais: agenda, formulação, implementação e avaliação. Assim sendo, o trabalho procurou contribuições analíticas/interpretativistas para a etapa da implementação, que é o momento no qual a política está sendo colocada em ação, após a sua formulação.

Para a análise dessa terceira etapa, existem diversas correntes teóricas tradicionais, como o Pluralismo, Neomarxismo, Escolha Racional, Corporativismo, dentre outras. No entanto, o esforço aqui elaborado é de compreender a implementação da política pública sob a ótica da interação dos diversos atores envolvidos (instituições, burocratas, usuários etc), que com base nos seus valores, crenças, quadros mentais e costumes, podem ancorar todo o processo de implementação da política.

Esses fatores relacionais, que estão presente no cotidiano das políticas, são negligenciados (ou dado pouca importância) pelas correntes teóricas tradicionais. Juntamente com isso, têm-se os poucos trabalhos desenvolvidos sobre a fase da implementação, frente as outras etapas do *policy cycle* (LOTTA, 2010). Emerge no final do século XX a *policy networks* que passa a abordar a implementação das políticas levando em consideração os fatores relacionais (JORDANA, 1995; KLIJN, 1998; HASSENTEUFEL, 1995), e mais recentemente surge trabalhos voltados para os “valores burocratas” (LOTTA, 2010).

Assim sendo, a tradicional literatura sobre implementação tende a centralizar sua atenção no desenvolvimento processual e na tomada de decisão ao longo de toda a implementação da política. Essa corrente majoritária prioriza a visão *top down*, ou seja, decisões tomadas por um pequeno grupo (elite burocrata e/ou política), sem levar o debate as bases (público alvo da política e os implementadores dela). Nesse sentido, as políticas deveriam ser produzidas por essa elite, cabendo a base administrativa aplicá-la de acordo com o programado. Em contrapartida, a visão *bottom up* parte do desenvolvimento da política pública de baixo para cima, com maior distribuição da influência decisória entre os atores (LOTTA, 2010). Essas duas visões produzem reações muito distintas ao se pensar as políticas públicas, enquanto uma pensa na prescrição e operacionalização, a segunda foca na elucidação e compreensão.

A literatura defensora do *bottom up* tende a se afastar da noção de que a ação no interior da política pública deve seguir a sequência do *policy cycle*, passando a compreendê-la enquanto o resultado do câmbio entre os diversos atores sociais. Portanto, é diminuída a importância dada aos objetivos e programas, pois para a visão *bottom up* os resultados não podem ser prognosticados e calculados anteriormente, valorizando muito mais o processo de implementação, do que as reuniões de pequeno gabinete.

Isso posto, as categorias analíticas trazidas pelo presente artigo, a partir da Nova Sociologia Econômica - em diálogo com a *policy networks* -, baseia-se numa visão *bottom up*, na qual compreende a política pública de forma mais flexível e ajustável aos diferentes contextos sociais. Sendo assim, consegue explicar de forma muito mais completa os diferentes resultados gerados por uma mesma política pública, aplicada em ambientes humanos distintos, com atores em constante interação.

Em convergência com esse argumento, Hassenteufel (1995) defende que as análises devam pensar mais nos atores sociais, e menos nas fases dos ciclos de políticas públicas, tendo em vista que uma determinada fase pode sofrer contínua influência. Exemplo disso, é que mesmo após a formulação da política essa etapa ainda continua a sofrer os impactos dos processos políticos (negociação, transformação e intensificação de atores sociais e políticos que buscam alcançar seus interesses) durante sua etapa de implementação. Portanto, não se pode desconsiderar que as políticas públicas então imersas no interior de um tecido social dinâmico, integrado por diversos atores e instituições que buscam influenciar e transformar o processo de implementação dessas políticas.

2. Interfaces da Nova Sociologia Econômica

Um dos primeiros autores que produziu diversos trabalhos, e posteriormente utilizado como base teórica da NSE, foi o sociólogo Marcel Mauss (2003). Ele imprimiu nos seus estudos sobre sistemas de trocas em sociedades tidas como “primitivas” a compreensão de que as trocas econômicas são relações que extrapolam a lógica econômica. Ao pesquisar o sistema de trocas, o autor percebe que ao dar um objeto, a pessoa cria uma obrigação em relação ao indivíduo que presenteou. Este tipo de associação produz fortes alianças de proteção e vínculos, possuindo um papel que vai além de uma simples busca utilitarista de interesses individuais.

Nesse sentido, Sabourin (2017) busca na antropologia econômica de Mauss a concepção de dádiva, que se contrapõe ao da troca mercantil. A reciprocidade de dá, receber e retribuir constitui o início do ciclo da dádiva. Nessa perspectiva, pretende-se expandir o conceito de reciprocidade, sendo como todo “ato com vista a criação de laço social” (SABOURIN, 2017, p. 5). A partir disso, Sabourin argumenta que “a relação de reciprocidade em uma estrutura bilateral simétrica gera um sentimento de amizade; a relação de compartilhamento produz confiança e a estrutura de divisão simétrica dos bens dentro de um grupo gera a justiça” (SABOURIN, 2017, p. 6).

Portanto, Sabourin constrói sua pesquisa empírica sobre o camponês e a reciprocidade no Brasil, abordando as relações de “ajuda” que acionam laços sociais, sentimentais e simbólicos, nos quais exigem uma retribuição igual, imediata ou diferida, e o beneficiado assume uma dívida. Assim sendo, a reciprocidade e a redistribuição parte de uma crítica a definição de “economia” concebida pela teoria da escolha racional. Esse argumento do autor é retirado da obra de Polanyi (2012), considerado um dos emergentes da Nova Sociologia Econômica. Polanyi define a economia substantiva “como um processo instituído de interação

entre o homem e o seu meio que resulta num suprimento contínuo de meios que satisfazem as necessidades materiais” (2012, p. 299).

Nessa perspectiva, Sabourin marca que as leis das trocas têm predominância quase que integral nas regras econômicas e nas políticas públicas, pois para o autor há um processo de naturalização dessas trocas como se fossem práticas e normas universais. Isso acarretou o fortalecimento da vontade de lucro/vantagens, além do crescimento dos interesses individuais da sociedade. O autor destaca, ainda, que tanto a reciprocidade, como as trocas, são modelos teóricos, e a realidade é formada por uma mistura, na qual não se tem uma sociedade com reciprocidade pura, por exemplo. Nesse sentido, os dois modelos (reciprocidade e trocas voltadas por vantagens) podem coexistir de forma antagônica e com crises, ou podem se complementar de forma pacífica.

Isso posto, não é só as trocas econômicas, mas também as interações entre indivíduos tendem a gerar laços entre os envolvidos. Essa reflexão torna-se essencial para se pensar a relação do Estado com a população, tendo em vista que ele, enquanto uma entidade normativa, necessita de atores que executem suas ações (as políticas públicas). Esses atores não são seres associativos, eles estão inseridos nesse universo de trocas sociais, e implementar uma política pública desconsiderando esse fato pode gerar efeitos não previstos.

Granovetter (2007), um dos pais fundadores da Nova Sociologia Econômica, resgata também na obra de Polanyi (2012) o conceito de *embeddedness* (imersão) que pensa o mercado não como um agente externo, mas sim uma construção política e social da sociedade. Logo, as ações do Estado, a história, a cultura, as relações de classes e diversos outros fatores têm o efeito de gerar uma ordem institucional própria. A partir disso, Granovetter argumenta que:

os atores não se comportam como átomos fora de um contexto social, nem adotam de forma servil um roteiro escrito para eles pela intersecção específica de categorias sociais que eles porventura ocupem. Em vez disso, suas tentativas de realizar ações com propósito estão imersas em sistemas concretos e contínuos de relações sociais. (GRANOVETTER, 2007, p. 8).

Assim sendo, Granovetter (2007) coloca todas as relações humanas, incluindo vida econômica, dentro de uma relação social mais ampla. O conceito de imersão (ou *embeddedness*) é apoiado na compreensão de que os atores possuem laços sociais, e quanto mais forte esses laços, maior é a confiança mútua. Nesse caso, o autor coloca que a confiança estaria também relacionada com a submissão de recursos e relações desiguais de poder. Pensar como se conformam os laços de confiança dos atores com as instituições, e principalmente os laços entre os atores (usuário, burocrata, gestor e político) que estão envolvidos cotidianamente em relações de amizade, confiança, poder e dependência, torna-se fundamental na análise de implementação de políticas públicas, não podendo esses fatores serem desconsiderados ao longo do processo.

A partir disso, um dos autores da NSE que trabalhou com base em uma perspectiva política, é o Fligstein (2001). Ele produziu duas visões sobre o mercado enquanto política. Na primeira, o autor pensa como o Estado pode criar, por meio de políticas públicas, canais de distribuição das áreas que se encontram concentradas, pensando, por exemplo, políticas públicas com o foco em produzir ambientes institucionais propícios para o surgimento e sustentação de canais que incentivam o desenvolvimento de relações sociais baseadas em reciprocidade e confiança. O Estado pode optar por esse caminho de políticas alternativas, ou não. Exemplo disso é a escolha de favorecimento das grandes redes do sistema agroalimentar, ao invés de uma política alimentar alternativa difusa que priorize os agricultores familiares.

A segunda visão do mercado como política é a grande crítica produzida pelo Fligstein (2001) sobre a interpretação que a econômica neoclássica faz sobre o ator, que o pensa como um ator estritamente racional. Nessa perspectiva, o autor compreende que os atores que convivem em um campo têm a tendência na manutenção do sistema de dominação. Essa dominação é fruto de uma cultura local que influenciam as relações sociais dos atores, que por vez essa cultura é composta por elementos cognitivos, que permitem que os atores interpretem seus espaços nas relações sociais constituídas.

A grande contribuição de Fligstein (2007) para a Nova Sociologia Econômica é pensar os atores com capacidade de mobilização e em construção, que conseguem criar novos padrões de relacionamento e interação, a partir da cooperação. Nesse sentido, Fligstein defende que os atores são mais do que reprodutores das estruturas sociais nas quais estão localizados, distanciando-se teoricamente da corrente Neomarxista. Essa relação dinâmica ajuda a compreender as políticas públicas, e suas interfaces no processo de implementação, ao pensar a mobilidade dos atores, que conseguem transformar as relações de poder nas quais os papéis sociais estão instituídos.

Para Fligstein (2001), a ação que promove a mudança de papéis sociais é guiada por uma meta que busca a cooperação de um ator com os outros. Esse movimento dos atores de refletir e tentar uma cooperação é denominada pelo autor de “habilidade social” (*social skill*). Assim sendo, na relação social há indivíduos com níveis distintos de habilidade social, capaz de manipular, induzir ou obter uma cooperação dentro do grupo, tendo atores que são mais legitimados e com maior grau poder, que conseguem construir cooperações e produzir acordos políticos. Desconsiderar tais fatores no processo de implementação de uma política, é inocência, pois essa teia tende a produzir um sistema próprio de ordens locais, que influenciam não só o regulamento dos mercados (como analisa Fligstein), mas também de todas as esferas sociais e política.

Nessa perspectiva, os indivíduos são dotados de uma agência, por possuir um panorama maior de iniciativas, não sendo subordinado automaticamente a uma estrutura social. Dotados de uma habilidade social, as pessoas poderiam desenvolver a cooperação, sem desconsiderar que se encontram em um sistema de distribuição desigual de recursos (ABRAMOVAY, 2006). Portanto, a habilidade social para Fligstein tem uma função extremamente importante na fundação e na subsistência da ordem local, tornando relevante compreender a capacidade de grupos sociais para formação de lideranças e na consolidação política.

Uma das grandes críticas produzidas pelo presente trabalho é a noção de ator racional, na qual a ciências políticas centrou sua produção. Em comum com a NSE, temos a *policy network* que emerge nas últimas décadas com essa mesma crítica teórica (KLIJN, 1998). Resumidamente, a *policy network* disponibiliza uma nova ferramenta analítica para a interpretação da teoria sociológica, adotando a interação social no foco da sua análise e pensando a estrutura social a partir de uma perspectiva relacional (KLIJN, 1998; PORTUGAL, 2007; JORDANA, 1995; HASSENTEUFEL, 1995).

Devido a aproximação teórica, o presente trabalho aborda *policy network* no interior de uma das três categorias de análise descritas na próxima parte do artigo. Pensando a Nova Sociologia Econômica com base na compreensão da realidade que se distânciava da teoria do ator racional, além de possuir ferramentas analíticas que privilegiam lugares em que as correntes Neomarxista, Pluralista, Escolha Racional e Corporativista não conseguem abarcar. Esse enfoque intelectual vem se mostrando muito relevante, pois abriu diversas portas para as pesquisas empíricas. Assim sendo, o próximo capítulo aborda três categorias, exploradas a partir da raiz epistemológica da Nova Sociologia Econômica, que poderiam trazer contribuições significativas para as análises dos estudos empíricos sobre o processo de implementação de políticas públicas.

3. Categorias para a análise de Políticas Públicas

Com o objetivo de propor uma abordagem mais relacional nas análises dos estudos empíricos sobre as implementações de políticas públicas, o presente artigo propôs algumas categorias a partir da NSE, buscando assim evidenciar as relações sociais, os atores e as contingências que fazem parte dos processos do *policy cycle*. Viabilizando, dessa forma, a operacionalizar das teorias apresentadas nesse ensaio para futuros estudos de políticas públicas.

Questões como: as relações e vínculos de uma comunidade, o papel da agência dos indivíduos, as representações que esses atores fazem sobre o mundo no qual vive, dentre diversas outras, são levantadas e indagadas com a ajuda da Nova Sociologia Econômica. Com um enfoque muito maior na microssociologia e nas ações dos atores, a NSE nos possibilita estudar as “Redes” formadas pelas interações dos indivíduos; as “Instituições”, enquanto normas e acordos como descreve o Neoinstitucionalismo, mas também que interagem com esses indivíduos e principalmente os atores que estão no interior dessa instituição, como por exemplo o que Lotta (2010) chama de “burocratas de nível de rua”, atores que traduzem as políticas. E por fim a parte “Cognitiva” desses indivíduos, que possuem agências, cultivam relações de confiança/reciprocidade e criam/compartilham representações sociais. Essas categorias serão abordadas a seguir individualmente.

3.1 Redes

A primeira categoria apresentada é a Rede. Essa categoria tem como objetivo lançar luz sobre os laços entre atores na formação da estrutura social, como é debatido na *policy network*. Nesse sentido, o termo

Rede vem ganhando nos últimos anos mais espaço no meio acadêmico, mas como descreve Portugal (2007), a palavra Rede tem sido usada desde o século XVII, por diversas áreas do conhecimento. Nos últimos anos, autores das ciências sociais, e também da Nova Sociologia Econômica, passaram a usar o termo para descrever a sociedade contemporânea enquanto uma *rede social* complexa.

A presente categoria se propõe como ferramenta para análise das interações entre indivíduos dentro de uma estrutura social mais ampla. Assim, pensa o indivíduo pertencente a diferentes categorias, mas que possui uma ampla rede relacional (flexível e discreta), que envolve laços de parentesco, amizade, conhecimento, entre vários outros.

Nesse sentido, não se questiona a inserção do indivíduo num certo condicionamento sob a estrutura social, mas não se pode desprezar que os atores estão localizados em estruturas de redes, que possibilitam a eles uma margem de liberdade e agência, que por sua vez permite uma mudança na estrutura social. Como destaca Portugal, vale ressaltar que “o modo como o desenho das redes condiciona o acesso dos indivíduos a diferentes recursos, (...) permitindo constatar que a morfologia das redes abre ou fecha possibilidades a indivíduos com posições semelhantes na estrutura social” (2007, p. 13).

Ao contrário do que se possa induzir, o conceito de Rede no interior das obras de autores da NSE, como Granovetter (1985) e Fligstein (2007), não busca pensar o ator enquanto um ser isolado e independente, mas sim dentro de um complexo emaranhado de relações interligadas. Portanto, tanto a *policy network*, como a NSE, argumentam que não é válido analisar as “estruturas”, e ignorar as relações criadas e mantidas pelos atores no interior dessas estruturas. Nessa perspectiva, a categoria da Rede, busca fornecer explicações e análises a partir das interações entre os indivíduos. Questionando as análises produzidas por outras correntes teóricas que estudam a estrutura social sem levar em consideração os atributos individuais ou relações duais.

Concluindo, a categoria Rede possibilita aos estudiosos uma visão relacional sobre o estudo em questão. Como defende Wellman (1985), a categoria proporciona uma análise não no viés de como os atores são condicionados pela estrutura social, mas sim como os atores usam e transformam o tecido social de acordo com suas vontades, criando-se uma percepção relacional sobre a estrutura social. Portanto, A Nova Sociologia Econômica categoriza a Rede como forma de entender não só as relações de trocas, mas também a confiança produzida a partir dessas trocas, sendo essa confiança o que torna possível a realização das trocas. Pensar a categoria de Rede na análise da implementação de políticas públicas se torna fundamental, pois abarcar diversas camadas que ajudam a explicar as estruturas sociais, como as redes de poder, de confiança, de reciprocidades, de recursos, dentre outras.

3.2 Instituições

A segunda categoria de análise é “Instituição”. Ela pode ser compreendida enquanto um conjunto de regras, que têm a possibilidade de orientar e produzir interações sociais. As instituições podem assumir diversos papéis dependendo da forma como é guiada. Elas podem tanto coagir os atores, como também

qualificá-los. Compreendendo que elas estão inseridas em um jogo de poder, as instituições podem reproduzir o *status quo*, como podem redistribuir os recursos entre atores sociais desprivilegiados, ou ainda esses atores podem aderir as regras de forma a criar novas instituições. No entanto, a bibliografia mostra que indivíduos que se localizam fora da esfera de poder, tendem a ser coagidos pelas instituições.

Assim sendo, as instituições têm a capacidade de guiar as ações dos indivíduos, partindo do pressuposto, como define Fligstein (2007, p. 64), de que elas “proporcionam aos atores quadros cognitivos e conjuntos de significados para interpretar o comportamento dos outros”. No entanto, nesse quesito é um erro pensar as instituições enquanto uma entidade independente que se auto reproduz. Dentro das instituições, pode-se pensar diferentes grupos sociais, como as elites estatais (MARQUES, 1997), que não podem ser vistas como agentes passivos frente aos desdobramentos sociais. Elas podem (e são capazes de) entrar num jogo de influência com os diversos outros atores da sociedade, inclusive com o capital econômico.

Essa concepção, pode ser vista não só em autores da Nova Sociologia Econômica, mas também de forma mais ampla nas correntes Neoinstitucionalistas. Os neoinstitucionalistas defendem a importância das instituições no processo de determinação de políticas públicas, tendo em vista que passam a entender as instituições dentro de um contexto social mais amplo, coadunando com a NSE (GRISA, 2010).

Na apresentação do Neoinstitucionalismo, Hall e Taylor (2003) descrevem três correntes distintas do Neoinstitucionalismo, são elas: Sociológica, Histórico e Escolha Racional. Essas correntes possuem em comum a concepção de que as instituições nascem, permanecem e se transformam. No entanto, há uma disputa e divergência interpretativa entre as correntes neoinstitucionalistas em relação aos papéis dos atores, da cultura e da relação de poder no interior do tecido social. Nesse sentido, o Neoinstitucionalismo da Escolha Racional concebe as instituições enquanto fruto do desejo de atores racionais, estando esses atores em mesmas condições e sob as mesmas regras; e em contrapartida, a corrente sociológica compreende as instituições enquanto “mundos sociais obscuros e requerem interpretações, e de que as ações podem ou não ter consequências. Para lidar com isso, os atores utilizam roteiros prontamente disponíveis, muitas vezes fornecidos por governos ou profissionais, para estruturar suas interações” (FLIGSTEIN, 2007, p. 65). Nesse sentido, esse Neoinstitucionalismo Sociológico pensa como a ação e a cognição estão contextualizadas em regras, poder e normas.

Posto isso, a escola Sociológica concebe as instituições de maneira mais abrangente, no qual as agências dos atores são guiadas por “padrões de significação” suprido por modelos cognitivos, simbólicos e morais (HALL e TAYLOR, 2003). Dessa forma, algumas correntes teóricas delegam as instituições o papel de influenciadora ou produtora de significados, sendo os indivíduos meros receptores e transmissores desses significados. Em outras palavras, compreendem os indivíduos enquanto seres incompetentes culturalmente (GIDDENS, 1984). No entanto, o Neoinstitucionalismo Histórico abre espaço interpretativo para a concepção de ator mais próximo analiticamente do apresentado nesse trabalho. De acordo com Fligstein (2007), nesse terceiro Neoinstitucionalismo, as instituições são pensadas enquanto

desenvolvedoras de uma tradição, da qual deriva a sua intervenção e regulamentação. Portanto, “um mundo mais complexo que o universo de preferências e de instituições com frequência postulado pelos teóricos da escolha racional” (HALL e TAYLOR, 2003, p. 201).

Assim sendo, essa corrente neoinstitucionalista concebe a possibilidade de mudança política, pois ela leva em “consideração a natureza da crise atual, as possíveis ideias para solucionar a crise, quem eram os desafiantes e os responsáveis e como as ideias foram utilizadas pelos empreendedores políticos para unir os desafiantes e mudar as políticas” (FLIGSTEIN, 2007, p. 72). Dessa forma, o neoinstitucionalismo histórico estaria mais próximo da concepção de ação defendida no presente artigo. Uma compreensão alternativa de ação e de ator, como descrever Fligstein:

Essa visão mais sociológica sugere que, para induzir a cooperação para formar instituições, os atores sociais devem ter a necessária habilidade, que chamo de habilidade social. É a habilidade social de atores-chave que permite que os grupos funcionem; é sua habilidade de induzir a cooperação entre os atores ao definir os interesses e as identidades coletivas que permite o surgimento e a reprodução das instituições” (*Idem*, p. 67).

Certamente, para uma abordagem mais relacional na análise das implementações das políticas públicas, torna-se fundamental entender essa outra possibilidade: uma compreensão mais ampla da interação entre a agência do ator e a instituição (ultrapassando algumas das concepções da corrente da Escolha Racional), não desconsiderando as relações assimétrica de poder. Na construção social aqui proposta, as instituições podem, e o faz de forma frequente, repartir os seus diversos recursos de forma assimétrica entre os grupos sociais. Dessa forma, tanto Neoinstitucionalismo Histórico, como a Nova Sociologia Econômica, integram diversos fatores para explicar a construção socioeconômica e de cognição dos atores, tendo em vista que ambas as teorias não compreendem as instituições como a única formadora de uma vida política.

Todavia, apesar da grande contribuição dos três Neoinstitucionalismos de uma forma geral, uma crítica na qual todos os três tende a responder é pelo papel fundamentalista que dão as instituições nas suas análises, conseqüentemente, ao “focar-se exaustivamente nestas, tem dificuldades para incorporar os atores da sociedade civil que, com os processos de democratização e descentralização, cada vez mais tem participado na gestão das políticas públicas” (GRISA, 2010, p.105).

Nessa perspectiva, e se distanciando das teorias Neoinstitucionalistas (e marxista), as abordagens de Redes, como também na Cognitiva que será explicada no próximo tópico, relativizam o papel do Estado, corroborando para a análise de políticas públicas. Assim sendo, o Estado passa a ser compreendido enquanto um ente permeável por atores sociais, inserido em um sistema social. Dessa forma, torna-se fundamentam pensar as traduções produzidas tanto por elites estatais, como também pelos “burocratas de nível de rua”, como defende Lotta (2010). Esses atores estatais possuem todo um sistema cognitivo individual, e estão inseridos dentro do funcionamento das instituições, podendo a partir das suas traduções modificar totalmente a implementação de uma política pública. A Nova Sociologia Econômica tem a

contribuir na resposta a essa lacuna do Neoinstitucionalismo (e outras correntes teóricas), como pode-se ver no tópico a seguir sobre a esfera cognitiva dos agentes sociais.

3.3 Cognição

A terceira categoria abordada, no presente artigo, que pode trazer contribuições para a reflexão sobre a implementação de políticas públicas é a categoria “Cognição”. A partir de compreensão mais sociológica da ação na qual a NSE faz forte diálogo, pode-se pensar diversas interfaces, como a agência dos atores (GIDDENS, 2009), as habilidades sociais (FLIGSTEIN, 2007)), como os atores podem criar representações sociais (JODELET, 2001), a tradução que esses atores fazem das políticas públicas (LOTTA, 2010), o sentimento de confiança entre indivíduos (FUKUYAMA, 1996), e até mesmo a noção de reciprocidade (SABOURIN, 2017).

A visão cognitiva passa a ter presença em trabalhos acadêmicos sobre políticas públicas bem recentemente, ganhando mais destaque a partir da década de 1980, dando espaço assim ao “papel do conhecimento, das ideias, das representações ou das crenças sociais” no interior da implementação de uma política pública (GRISA, 2010, p.105). A concepção cognitiva dos atores sociais aqui exposta, vai de encontro as correntes Neoinstitucionalistas da Escolha Racional e Sociológica. O defendido nesse texto é uma perspectiva voltada para o interacionismo simbólico (GOFFMAN, 1975) e as “habilidades sociais” de Fligstein (2007). Como argumentado na segunda sessão, Fligstein defende que as habilidades dos indivíduos podem induzir a ação dos outros, mostrando a sua importância nas relações sociais e reprodução de políticas públicas. Dessa forma, a habilidade social seria a capacidade de transitar por diversos estilos de interação e adaptá-las as novas situações, conseguindo dessa forma conciliar os vários grupos sociais dos quais o indivíduo pertence (FLIGSTEIN, 2001).

Portanto, Fligstein (2001) demonstra que os indivíduos estão em um constante processo de interação, no qual são mobilizadas as mais variadas habilidades dos atores e uma constante mediação de diversos interesses e concepções de identidades, com o objetivo de produzir acordos. Dessa forma, os atores mais habilidosos são os que conseguem lidar com essa complexidade de interesses e identidades. Lotta, partindo desse conceito de Fligstein, estuda os burocratas implementadores de políticas públicas e demonstra como um ator se localiza dentro desse quadro de interação entre indivíduos pertencentes aos mais variados grupos. Ela afirma que: “burocratas implementadores constroem a interação no processo de implementação e, ao mesmo tempo, as habilidades que possuem (ou não) para realizarem a interação com usuários ou outros profissionais dos serviços” (LOTTA, 2010, p, 62).

Já Goffman (1988) aborda como na ordem da interação, no sentido de uma arena da vida social, possui um conjunto de regras peculiares. O autor utiliza o exemplo das normas e regras no interior do trânsito de automóveis, nas quais as normas apenas regulam o limite das ações, mas em nenhum momento diz para onde o indivíduo deve ir ou qual trajeto deve usar para chegar a determinado destino. Com base nesse exemplo, Goffman (1988) esclarece que na ordem interacional, os atores podem ter suas ações

moldadas em contextos particulares de interação, no entanto os indivíduos partem desse pano de fundo para criar as suas ações no convívio social.

Esse processo de interação gerada pelos indivíduos produz o que Moscovici (2010) chama de representações sociais. Ele resgata na obra de Durkheim o conceito de “representações coletivas”, que pode ser entendido como “um conjunto de saberes que são produzidos por uma sociedade em sua globalidade” (DESCHAMPS e MOLINER, 2009, p. 101). No entanto, ao elaborar a sua teoria das representações sociais, Moscovici argumenta que “não só as nossas imagens do mundo social são um reflexo dos eventos do mundo social, mas os próprios eventos do mundo social podem ser reflexos e produtos de nossas imagens do mundo social” (SÊGA, 2000, p. 132).

Para Jodelet, as representações sociais não podem ser concebidas a partir de um isolamento social do indivíduo, mas sim num mundo de intercâmbio entre as pessoas, que buscam tanto apoio, quanto conflito para ser capaz de “compreendê-lo, administrá-lo ou enfrentá-lo” (2001, p. 17). Nessa perspectiva, a autora defende que “as representações sociais são uma forma de conhecimento socialmente elaborado e compartilhado com um objetivo prático e que contribui para a construção de uma realidade comum a um conjunto social” (2001, p. 22). Assim sendo, as representações que os atores fazem do mundo tendem a influenciar a sua relação com cada política pública específica, gerando automaticamente representações sociais sobre as próprias políticas.

Outros dois conceitos-chave para essa análise são os de reciprocidade e confiança. Primeiramente, a reciprocidade (SABOURIN, 2017) é fundamentalmente na relação de dá e receber bens ou favores entre indivíduos. O termo foi absorvido diretamente da Nova Sociologia Econômica proposta por Polanyi (2012), na qual as pessoas estão inseridas numa relação de troca e de expectativa de recompensa. Assim sendo, o retorno é uma possibilidade incerta, que pode ou não se concretizar em um futuro indeterminado. Essa compreensão foge de uma noção de ator racionalmente guiado, pois a reciprocidade generaliza as incertezas, vulnerabilidades e riscos.

Essas características de risco da reciprocidade só se tornam viáveis, pois a uma confiança entre os atores. Esse segundo conceito, a confiança, é concretizada na expectativa de que os atores tenham suas ações baseadas conforme expectativas gerais, ou que se apoiem uns nos outros, ou sem prejudicar os outros (FUKUYAMA, 1996). Pensar o processo de implementação de políticas a partir desses dois conceitos é de extrema relevância, tendo em vista que a confiança e a reciprocidade estão presentes na vida social, e que as políticas públicas não são aplicadas em um mundo associal.

Até o momento, os atores estão sendo tratados de forma ampla, incluindo todos os indivíduos que estão em contato com o processo de implementação das políticas públicas. No entanto, cabe ressaltar as agências, as representações, as reciprocidades, os laços de confiança e habilidades sociais dos atores estatais, mais especificamente dos burocratas que operalizam o funcionamento de uma política. Esses atores, denominados burocratas de nível de rua por Lotta (2010), possuem todo um quadro mental que podem modificar diretamente a eficácia de uma política. Nesse sentido, os burocratas ou profissionais pertencentes

às instituições não possuem um roteiro fechado. Pelo contrário, esses atores tendem a agir com um determinado grau de “habilidade social”, utilizando o termo Fligstein (2007), podendo assumir uma ação de reproduzir, questionar, ou ainda, negar todo o sistema de poder.

Conclusão

O presente artigo buscou trazer contribuições para a análise do processo de implementação de políticas públicas a partir de elementos da Nova Sociologia Econômica que poderiam contribuir para futuros estudos empíricos. Tendo em vista que a Nova Sociologia Econômica é uma teoria que pode ajudar a enxergar novas possibilidades, viabilizando uma abordagem mais relacional sobre o processo de análise da implementação de políticas, superando nesse quesito algumas outras teorias que ignoram tais fatores, como a da Escolha Racional, Neomarxista, Pluralista e Corporativista.

A partir das categorias apresentadas da Nova Sociologia Econômica, pode-se entender o processo de implementação de políticas públicas como um conjunto complexo de interação entre diversos atores. Nas interações produzidas por pessoas (público alvo da política) e os burocratas que implementam a política é possível observar a construção de valores, sentimentos, confianças e reciprocidades. Esses laços constituídos afetam diretamente a implementação da política.

Vale destacar também o processo de tradução produzidas por atores localmente. Essa tradução da política pública é relevante, pois é o que distingue a operação e a implementação das políticas nos mais diversos territórios e ambientes. Portanto, é fundamental compreender essa tradução e como as relações sociais subjacentes a execução da política pública influenciam na sua implementação. Nesse sentido, a visão *bottom up* sobre políticas públicas se mostra muito mais eficiente, tendo em vista que os resultados não podem ser prognosticados e calculados anteriormente em reuniões de pequeno gabinete.

A construção de políticas mais horizontais e de baixo para cima, tende a responder de forma mais eficaz os problemas apresentados no presente artigo. Iniciar um processo de implementação de uma política pública desconsiderando alguns fatores, pode gerar efeitos não previstos. Assim, deve-se compreender que os atores não são seres sociais, e sim indivíduos inseridos em um universo crenças, de interação e relações sociais. Dessa forma, uma política pública está, em grande parte, condicionada aos fatores relacionais do cotidiano. Tendo assim um destaque maior a relação do indivíduo beneficiado pela política pública e os burocratas implementadores dela. Essas relações de diferentes atores podem influenciar diretamente uma política, e exemplo disso são os diferentes efeitos produzidos dependendo da forma como o burocrata se comunica e interagem com a população, podendo causar impactos e alcances bem distintos.

Sem produzir o juízo de valor, sobre a Nova Sociologia Econômica enquanto detentora de uma verdade, e as outras correntes teóricas como equivocadas, o presente artigo buscou demonstrar que existem possibilidades valiosas que as ciências sociais podem lucrar com a perspectiva relacional desenvolvida pelas categorias Rede, Instituições e Cognição, que trazem para o centro do estudo a interação social. Abrindo

assim caminho para novos princípios analíticos, novas linguagens e novos dados para análise da implementação de políticas públicas.

Referências

- ABRAMOVAY, Ricardo. Para uma teoria dos estudos territoriais. In: MANZANAL, Mabel; NEIMAN, Guillermo; LATTUADA, Mario (Orgs.). **Desarrollo rural: Organizaciones, instituciones y territorios**. Buenos Aires: Ediciones Ciccus, 2006. p. 51-70.
- CAPELLA, Ana C. N. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E (Orgs.). **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fio Cruz, 2007. p. 87-121.
- DESCHAMPS, Jean Claude; MOLINER, Pascal. **A identidade em psicologia social: dos processos identitários às representações sociais**. Petrópolis: Vozes, 2009.
- FLIGSTEIN, Neil. Habilidade social e a teoria dos campos. **ERA**, v. 47, n. 2, p. 61-81, abr./jun., 2007.
- FLIGSTEIN, Neil. Mercado como política: uma abordagem político-cultural das instituições de mercado, **Revista Contemporaneidade e Educação**, ano VI, n. 9, p. 26-55, 2001.
- FLIGSTEIN, Neil; DAUTER, Luke. A sociologia dos mercados. **CADERNO CRH**, Salvador, v. 25, n. 66, p. 481-504, set./dez. 2012.
- FREITAS, Alair F. de; FREITAS, Alan F. de; DIAS, Marcelo M. Mudanças conceituais do desenvolvimento rural e suas influências nas políticas públicas. **Rev. Adm. Pública**, n. 46, v. 6, p. 1575-1597, 2012.
- FREITAS, Alair F. de. **Dinâmicas sociais e desenvolvimento territorial no Território serra do brigadeiro: atores, redes e instituições**. 2015. 246 f. Tese (Doutorado em Administração) – Departamento de Ciências Administrativas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.
- _____. Por uma Abordagem Relacional do Desenvolvimento Territorial Rural. **RESR**, Piracicaba - SP, v. 54, n. 4, p. 667-690, out/dez de 2016.
- FUKUYAMA, Francis. **Confiança: valores sociais e criação de prosperidade**. Lisboa: Gradiva, 1996.
- GIDDENS, Anthony. **A Constituição da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.
- GOFFMAN, Erving. **A representação do eu na vida cotidiana**. Petrópolis: Vozes, 1975.
- GRANOVETTER, Mark. Ação Econômica e Estrutura Social. O problema da incrustação. In: MARQUES, Rafael e PEIXOTO, João (Orgs.). **A nova sociologia econômica**. Oeiras: Celta, 1985.
- GRISA, Cátia. Diferentes olhares na análise de políticas públicas: Considerações sobre o papel do Estado, das instituições, das ideias e dos atores sociais. **Sociedade e Desenvolvimento Rural**, v. 4, n. 1, p. 96-116, 2010.
- HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary C. R. As três versões do Neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, p.193-224, 2003.
- HASSENTEUFEL, Patrick. Do policy networks matter? Lifting descriptif et analyse de l'Etat em interation. In: LE GALES, P., THATCHER, M. (Orgs.) **Les réseaux de politique publique: débat autour des policy netwoks**. Paris: L'Hamttan, 1995.
- JODELET, Denise (Org.). **As representações sociais**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2001.

- JORDANA, Jacint. El análisis de los policy networks: ¿Una nueva perspectiva sobre la relación entre políticas públicas y Estado? **Gestión y Análisis de Políticas Públicas**, n. 3, p. 505-526, 1995.
- KLIJN, Erik H. Policy Networks: an overview. In: KICKERT, W. J. M.; KOPPENJAN, J. F.; (Orgs.). **Managing Complex Networks**. London: SAGE, 1998.
- LOTTA, Gabriela S. **Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família**. 2010. 295 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- _____. **Saber e Poder: agentes comunitários de saúde aproximando saberes locais e políticas públicas**. 2006, 150 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) –EAESP, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2006.
- MARQUES, Eduardo Cesar Leão. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. **Revista brasileira de Ciências Sociais**, v.14, n.41, p.45-67, out.1999.
- MAUSS, Marcel. Ensaio Sobre a Dádiva. In: Mauss, M. **Sociologia e Antropologia**. Paulo: Cosac & Naify. 2003.
- MOSCOVICI, Sege. **Representações Sociais: Investigações em psicologia social**. São Paulo: Editora Vozes, 2010.
- POLANYI, Karl. A subsistência do homem. In: POLANYI, K. **A subsistência do homem e ensaios correlatos**. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.
- PORTUGAL, Sílvia. Contributos para uma discussão do conceito de rede na teoria sociológica. **Oficina do CES**, n. 271, mar. 2007.
- SABOURIN, Eric Pierre. Produção camponesa e seguridade alimentar: uma análise pela teoria da reciprocidade. **Revista Latinoamericana de Estudios Rurales**, v. 2, n. 3, p. 1-21, 2017.
- SÊGA, Rafael Augustus. O conceito de representação social nas obras de Denise Jodelet e Sege Moscovici. **Anos 90**. Porto Alegre, n. 13, julho de 2000.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n.16, p. 20-45, jul/dez. 2006.
- SUBIRATS, Joan. El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas publicas. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas públicas**. Brasília: Enap, 2006, p. 21-42.
- Wellman, Barry. Studying Personal Communities. In: MARSDEN, P. V.; LIN, N. (Orgs.). **Social Structure and Network Analysis**. Beverly Hills: Sage, p. 61-103, 1985.