



capítulo

14

Cognição e interação:

a construção de sentidos na implementação
de políticas públicas¹

Maique Martins²
Davide Carbonai³

Neste capítulo, a partir de um debate teórico e conceitual, buscamos contribuir para a construção de abordagens analíticas em pesquisas sobre implementação de políticas públicas. Partimos do seguinte questionamento: como os indivíduos constroem sentidos a partir do processo estatal de implementação de políticas públicas? A abordagem microsociológica e de implementação de políticas públicas, também, não está isenta de problemas relevantes de natureza metodológica. Um dos principais problemas, entre outros, é a incapacidade de fixar os conceitos - seus significados - de relacioná-los, definitivamente, aos termos aos quais se referem. Os conceitos dependem de sistemas e códigos culturais de referência do indivíduo ou do grupo, adotados de alguma forma pela comunidade onde o indivíduo nasceu, da classe social que pertence, do ambiente de trabalho, do bairro etc.

¹ Este texto apresenta alguns desdobramentos iniciais da pesquisa de tese de doutorado que está sendo desenvolvida pelo primeiro autor, sob orientação do segundo autor, no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

² Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS. E-mail: maique-martins@hotmail.com

³ Doutor em Sociologia economica e dei nuovi lavori pelo Università degli Studi di Teramo. Professor do Departamento de Administração e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS. E-mail: davide.carbonai@ufrgs.br

A definição que Marradi oferece contribui para entender melhor a questão ao pensar no conceito como um recorte aplicado em um fluxo de experiências infinitas em extensão e em profundidade em que “o recorte ocorre quando, levado globalmente em conta um certo âmbito dessas experiências, unifica-se algumas sensações visuais e táteis, no conceito” (MARRADI, 1984, p. 10). No âmbito da implementação das políticas públicas, nos estimula pensar como os conceitos formulados em uma política são compreendidos pelos indivíduos, tal qual a implementação como um fluxo de experiências e ações mutáveis pelos atores que a operacionalizam de alguma maneira, unificando sensações e experiências sobre a matéria da política.

Para compreender esta unificação que identifica o conceito, gradualmente reduzimos a complexidade e a problemática do mundo externo e, portanto, aumentamos nossa capacidade de orientação na realidade, seja no caso de uma atividade laboral específica, ou das recomendações de uma política pública. A abordagem cognitiva de análise de políticas públicas parece contribuir para este processo de redução da complexidade de conceitos, pois os referenciais da matriz cognitiva⁴, explicados por Muller e Surel (2002), representam uma forma de orientar a construção de uma “visão de mundo” em níveis globais e setoriais.

O problema é relevante nas ciências sociais e resolvido de diferentes maneiras. Porém, percebemos que se trata de um processo de subjetivação através de um conhecimento político, algo impossível de ser apreendido em um questionário, por exemplo, portanto a abordagem qualitativa é mais relevante para a compreensão de tais subjetividades. Os conceitos, como unidade de pensamento, servem para organizar percepções, imagens, sensações e assim por diante, mas eles não podem ser ajustados de uma vez por todas, como tentamos fazer nas perguntas de um questionário. Conceitos e termos, isto é, os rótulos linguísticos que usamos para comunicar os conceitos em si, não são a mesma coisa. O domínio dos conceitos é muito mais amplo por dois motivos: (1) existem conceitos que não

⁴ A abordagem desenvolvida por Muller e Surel (2002) entende políticas públicas como matrizes cognitivas/normativas, um sistema de representação do real dentro do qual ocorrem as ações sobre uma política pública.

estão associados a nenhum termo: o conceito realiza sua tarefa de organização mental independentemente de ter recebido um rótulo linguístico que o torne comunicável; (2) não é verdade que todo conceito sempre e somente corresponde a um termo: mesmo conceitos não particularmente complexos às vezes precisam de mais de um termo para serem comunicados (MARRADI; VEUTRO, 2001).

As palavras e suas semânticas, mudam dependendo do contexto, da relação, das partes que compõem a interação, do quadro de ação e do grupo de referência, tendo suas classificações influenciadas pelos vínculos e relações sociais. Trazendo o processo estatal de implementação como foco de análise, percebe-se a interação de burocratas de nível de rua (BNR) como um recorte importante para este debate, uma vez que estes profissionais do serviço público, conforme descrito por Lipsky (2010), atuam diretamente se relacionando com a população e aplicando os benefícios e sanções prescritos pela política.

Fixar os conceitos para sua análise representa, então, um dos maiores problemas teóricos e metodológicos também na análise da implementação ou de avaliação de políticas públicas: o que está pensando aquele burocrata de nível de rua? Com que conceitos está pensando? Como utiliza e estrutura o seu mecanismo de interpretação? Desta forma, como constroem entendimentos, racionalidade e sentidos para uma política pública?

Parte da inspiração para este debate surgiu com os resultados de uma pesquisa de mestrado desenvolvida em 2018, em que foi analisada a implementação da Estratégia Saúde da Família (ESF), no município de Santa Maria/RS, tendo como universo empírico da pesquisa as práticas de trabalho de 14 Agentes Comunitários de Saúde⁵(ACS) daquele município (MARTINS, 2018). Muitos questionamentos ficaram sem respostas: Dona Maria entende que o agente de saúde é um funcionário público? Sabe que há uma política por trás do agente? Lhe atribui valor? Que tipo de valor? E o agente é capaz de trazer os conceitos na implementação da política

⁵ O foco sobre o trabalho das ACS deve-se ao trabalho desenvolvido por estas profissionais corresponder ao de burocratas de nível de rua, devido a sua importância para a implementação da política, bem como o trabalho diretamente relacionado com a população.

pública de saúde? Para além de resultados quantitativamente mensuráveis, como o agente de saúde constrói sentidos para o cuidado à saúde? O sentido é individual, cada sujeito constrói um sentido a partir de suas experiências e vivências com a ação do Estado. Não é sobre o sentido individual o questionamento deste debate, apesar dele ser um caminho para nosso objeto, mas sim sobre como o Estado atua na construção do sentido, como a ação estatal se torna uma referência para produção de determinados discursos e identidades.

Neste debate não pretendemos alcançar respostas a estes questionamentos e reflexões, mas sim construir um quadro de análise que contribua para avançar em pesquisas de abordagem qualitativa da implementação de políticas públicas. Esta proposição se justifica, inicialmente, diante dos resultantes da implementação como vasto campo de pesquisa. Os fatores relacionais na linha de frente da implementação, bem como os desvios de rota, ou os diferentes estilos de executar a ação estatal, são comumente apontados como reprodutores de desigualdades sociais (LOTTA, 2012; PIRES, 2012). Assim, analisar as variações das práticas, os diferentes tratamentos e possibilidades de acesso ao público, é uma forma de compreender quais sentidos as políticas públicas podem produzir na vida das pessoas.

Para elaborar um desenho analítico sobre a construção de sentidos, compreendemos que a cognição que envolve o processo de execução de uma política pública é um dos caminhos para interpretar a relação entre os conceitos e seus sentidos. A segunda proposição está em compreender a construção dos sentidos na interação entre o indivíduo que representa o processo estatal de implementação – burocrata de nível de rua – e os indivíduos assistidos pela política. Além de buscar um avanço sobre o alcance da ação do Estado na sociedade, a proposição de um quadro de análise sobre a construção de sentidos apresenta a possibilidade de dialogar com diferentes abordagens de análise sobre políticas públicas, compreendendo que a interdisciplinaridade presente na matéria e nos efeitos das políticas, requerem teorias e métodos variados.

Assim, o texto irá apresentar os principais conceitos utilizados pela abordagem de matriz cognitiva (MULLER; SUREL, 2002) e da burocracia

de nível de rua (LIPSKY, 2010), para posteriormente discutir e propor possibilidades de análise da cognição e da interação envolvidas neste processo de construção de sentidos, trazendo o método etnográfico como uma possibilidade de imergir neste campo de interação entre matrizes cognitivas.

1.A implementação de políticas públicas

As abordagens existentes sobre a implementação de políticas públicas destacam divergências no resultado das políticas, geralmente apontando como causas os problemas relacionados com a estrutura e os papéis, com os fluxos de informação e problemas de aprendizagem (LOTTA, 2010; HILL; HUPE, 2014). O campo de estudos sobre implementação, ou da ação do Estado na sociedade, compreende esse processo como o momento em que as normas, leis e regras são colocadas em prática. Peters e Zittoun (2016) salientam que apesar de seguirem diferentes caminhos ao longo de sua execução, todas as políticas públicas produzem um ordenamento social e distribuem bens, incluindo direitos humanos e vida humana. Além disso, compõem um processo de produção de identidades, de consciência coletiva, do conhecimento político como uma fusão híbrida de princípios normativos e empíricos (FISCHER, 2012).

Implementar pressupõe um ato anterior, um ato cognitivo de formular (HILL; HUPE, 2014), que é seguido pela ação de diferentes atores, em diferentes níveis hierárquicos que promovem um curso de ação intencional voltado para um problema, ou um ordenamento social. Discutiremos, então, sobre a matriz cognitiva/normativa como forma de compreensão das representações ou “visões de mundo” anteriores à implementação. Em seguida, abordaremos a discussão sobre a interação promovida pela burocracia de nível de rua, o momento em que os referenciais cognitivos construídos pelo Estado ao longo do fluxo de ação da política entram em interação com a população.

1.1 Política pública e matriz cognitiva/normativa

Sob o olhar de uma perspectiva pluralista, a abordagem francesa para a análise de políticas públicas compreende além de determinações mais amplas da tomada de decisão, aspectos microcontextuais que envolvem a ação do Estado, dando maior importância ao constructo social do qual a política faz parte. Muller e Surel (2002) entendem as políticas públicas como matrizes cognitivas/normativas que constituem sistemas de interpretação - “visões de mundo” - articuladas e conectadas por interesses comuns, públicos e privados, dentro do qual a ação de diferentes atores produz uma aprendizagem e determinado ordenamento social.

Esta abordagem considera o peso dos valores e da dimensão simbólica em política, centrando a reflexão sobre o “Estado em interação”. O cognitivismo analisa os modos de ação e os seus resultados em face ao cruzamento de diferentes perspectivas sobre a política pública (FOUILLEUX, 2011). A interação entre agentes do Estado e a sociedade, promovida pelos interesses de uma política, forma um quadro normativo de ação, uma estrutura simbólica dentro da qual as normas estabelecidas pelo plano da política são impostas através de diferentes abordagens – negociadas pelos burocratas implementadores – e confrontadas às experiências, vivências e representações dos indivíduos com a finalidade de implementar a política pública.

Segundo Muller e Surel (2002), as políticas públicas apresentam um quadro geral de ação, composto por prescrições de leis, atribuições valorativas, normas de conduta, expressos em objetivos a serem atingidos de forma explícita ou implícita. As diferentes declarações e prescrições deste quadro de ação funcionam como uma *estrutura de sentido*, ou seja, “que mobiliza elementos de valor e de conhecimento, assim como instrumentos de ação particulares, com o fim de realizar objetivos construídos pelas trocas entre atores públicos e privados” (MULLER; SUREL, 2002, p. 10). As políticas públicas mobilizam saberes, práticas cotidianas e hábitos individuais, tais fins podem se apresentar de forma mais ou menos explícita, possibilitando inúmeras contradições. Dentro desta perspectiva, os autores definem “políticas públicas como matrizes cognitivas e normativas,

constituindo sistemas de interpretação do real, no interior dos quais os diferentes atores públicos e privados poderão inscrever sua ação" (MULLER; SUREL, 2002, p. 44).

Diante da multiplicidade de possibilidades que se cruzam dentro da matriz cognitiva/normativa, Muller e Surel (2002) destacam dois impasses presentes na análise da ação pública. Primeiro, a política pública jamais apresentará um todo coerente, isto deve-se principalmente ao fato de que a formulação de uma política pública tem suas principais decisões tomadas pelo governo, por uma escala hierárquica restrita e distante dos atores políticos que a executam. Segundo, apesar da multiplicidade e muitas vezes incoerência com que a ação pública é estruturada, não se pode negar a rationalidade existente nos objetivos do governo com uma política pública. Desta forma, o trabalho do analista deve buscar interpretar as lógicas de ação e como elas constroem lógicas de sentido (MULLER; SUREL, 2002).

Na abordagem cognitiva, a noção de referencial merece destaque para analisarmos a construção do sentido, pois segundo Jobert e Muller (1987), o referencial compõe elementos que buscam operacionalizar o conhecimento e o sentido no nível do espaço público.

Elaborar uma política pública consiste, primeiramente, em construir uma representação, uma imagem da realidade sobre o 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' (MULER, 2003, p. 62).

Segundo esta perspectiva, quando um problema entra na agenda, busca-se criar uma representação para agir sobre ele, onde serão definidas imagens, valores, normas, planos de ação, enfim, referências cognitivas que serão manifestadas como política pública, como forma de agir em determinada situação. A construção do referencial descrito por Muller (2008) se dá a partir de quatro componentes. Os *valores* são elementos como o "mal" ou

o “bem” no quadro da ação pública, tais como a recomendação de uma boa dieta nutricional para prevenir a hipertensão e o diabetes, em face de uma má alimentação baseada em gorduras e deficiente em nutrientes. As *normas* situam o espaço entre o “real” e o “desejado”, traçam objetivos e princípios para a ação, como um dos objetivos da política de saúde da família, de coletar dados e reconhecer a situação de saúde da população assistida, parte-se de um contexto sem informação sobre as causas de adoecimento e então, define-se os caminhos da ação para alcançar as informações desejadas. Os *algoritmos* referem-se a relações causais estabelecidas, por exemplo, se estou com problemas respiratórios, sintomas de asma e preciso de um pneumologista, de acordo com a hierarquia do Sistema Único de Saúde (SUS), primeiro devo procurar uma unidade básica de saúde para identificar a necessidade de uma consulta com o pneumologista, ou seja, trata-se relações pré-estabelecidas para o funcionamento da política. As *imagens* são elementos cognitivos que fazem sentido diretamente, vetores implícitos de valores, por exemplo, “o atendimento resolutivo no posto de saúde que evita uma internação, ou um procedimento mais grave”, ou então, “se eu procurar o posto de saúde e buscar a prevenção, não irei adoecer”, são representações imagéticas criadas a partir da matéria das políticas.

Por sua vez, existem dois tipos de referenciais, o referencial global e o setorial (MULLER; SUREL, 2002). O referencial global está relacionado a uma imagem geral da sociedade, sobre seu ordenamento, organização e sobre diferentes representações hierárquicas (LIMA; D'ASCENZI, 2014), uma referência macro simbólica da realidade. Não se trata de algo coerente, mas sim da agregação de elementos ligados a valores dominantes. O referencial setorial, por sua vez, tem a ver com percepções dominantes de um determinado setor da sociedade, a agregação de elementos de ordenação, organização e hierarquização específicos de um setor (LIMA; D'ASCENZI, 2014), como a saúde ou a segurança, por exemplo, uma referência micro simbólica da realidade. Para Muller (2008) o referencial setorial é um meio de construir um sentido em coletividades específicas, pois cria representações que definem os modos de agir dos atores.

Cabe destacar que o referencial global está articulado ao referencial setorial, o que segundo Massadier (2011), nos defronta a sentidos cognitivos compartilhados por numerosos atores, com posições contraditórias entre si. Isto faz com que o sentido não seja simplesmente compartilhado, mas construído ao longo de uma cadeia de interações (MULLER, 2008). A articulação entre o global e o setorial coloca em cena os “operadores da transação”:

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 no setor que lhe permitem “levar”, de maneira circular, o sentido aonde ele deve ser empregado (MASSADIER, 2011, p. 77).

Podemos perceber a conformidade existente na atuação do ator denominado por Muller (2008) como mediador, ao comportamento estabelecido por Lipsky (2010) para os burocratas de nível de rua. Aqui chegamos a um ponto de convergência fundamental na nossa discussão sobre a construção do sentido. Os referenciais criados pelo Estado em um contexto global, ou macro simbólico, podem ser compartilhados de diferentes formas, através da mídia, de cartilhas informativas ou de decisões governamentais. Porém, a articulação ao referencial setorial, ao nível micro simbólico, se dá através da atuação de mediadores, que constroem o sentido na interação por meio da qual a política pública é implementada.

A articulação destes elementos de interação e cognição representa a estratégia majoritária para a proposição de um desenho analítico sobre a construção do sentido na implementação de políticas públicas. Isso porque, o sentido que se deseja analisar não é apenas o sentido da política, o que está explícito ou implícito na estrutura normativa, mas também, o sentido que é apreendido pelo indivíduo que tem contato com a política pública, e este

contato se dá através da interação entre o agente implementador e usuário(a). A matriz cognitiva é composta por referenciais globais e setoriais, ambos articulados de algum modo pelo mediador – o burocrata de nível de rua. Analisar a produção da matriz permite compreender as delimitações, decodificações e acontecimentos confrontados nas relações e interações:

A produção de uma matriz cognitiva não é, portanto, um simples processo discursivo, mas uma dinâmica intimamente ligada às interações e às relações de força que se cristalizam pouco a pouco num setor e/ou num sub-sistema dado (MULLER; SUREL, 2002, p. 49).

Compreender a matriz cognitiva de uma política pública permite analisar a construção do processo discursivo e cognitivo sobre o qual agem os atores que implementam a política. A recente e pequena adesão deste modelo indica um desafio na construção de uma metodologia que comporte as necessidades desta abordagem teórica. Pesquisas como a de Pires (2007)⁶ e a de Brizola (2009)⁷ trabalham com matriz cognitiva e contribuem para a compreensão dos referenciais cognitivos de políticas públicas, porém não avançam na relação empírica que estes referenciais constroem na implementação. Além da limitação em números de pesquisas empíricas envolvendo esta abordagem, cabe ressaltar que o contexto onde a teoria foi formulada é distinto das especificidades brasileiras. Muller e Surel criaram esta abordagem baseando-se em políticas agrícolas no interior da França, logo é necessário considerar estes fatores ao aplicar os conceitos em políticas públicas da América Latina, por exemplo.

⁶ Pires (2007) aborda a construção de sentido em política educativa, apresenta uma análise que permite identificar os componentes do referencial na política analisada, no entanto não aplica uma análise empírica sobre a interação que promove a execução dos componentes do referencial.

⁷ Brizola (2009) analisa a construção da matriz cognitiva na implementação de políticas de inclusão escolar, evidenciando a produção de hábitos e identidades através dos componentes identificados no referencial setorial, entretanto sem uma análise empírica.

1.2 A interação da burocracia de nível de rua

Desde Lipsky (2010), a literatura sobre implementação de políticas públicas comprehende os trabalhadores do serviço público, representantes do Estado que interagem diretamente com a população em sua atuação profissional, como *Street-level Bureaucracy*, burocracia de nível de rua. Segundo o autor, os burocratas que trabalham nesse tipo de agência produzem benefícios e sanções capazes de estruturar e delimitar a vida e as oportunidades das pessoas, podem entregar bens – assistenciais ou habitacionais – e também têm o poder de definir status – como “criminoso” ou “mentalmente incapaz” – portanto, suas ações estão diretamente relacionadas com os indivíduos.

A ação pública no nível de rua comprehende a atuação de professores, policiais, assistentes sociais, agentes de saúde, profissionais que possuem um determinante papel na implementação de políticas, uma vez que são eles e elas que irão criar a relação com os indivíduos, e é através destes burocratas que os benefícios chegam até a população. Ao representarem tal função, apresentam também um tensionamento entre os interesses da burocracia a que pertencem, a qual exige o cumprimento de normas e regras, e as demandas recebidas da população assistida pela política. Em meio a estas duas relações estabelecidas em seu cotidiano de trabalho, o burocrata de rua cria maneiras de negociar e agir para que a política aconteça, como explica Lotta (2012), diante de relações conflituosas e ordens pouco consistentes, acabam tendo espaço para tomarem suas próprias decisões.

Neste espaço de ação, pode-se observar a discretionaryade com que o burocrata desenvolve seu trabalho, estabelece critérios, forma redes de relações e possibilita o acesso à política pública. Trata-se de um espaço de grande densidade política por estar sobre o cruzamento de diferentes normas e ideias, da burocracia estatal e dos indivíduos que interagem no processo de implementação. Ao longo do desenvolvimento de estudos sobre este ator político, foi possível perceber que esta separação da ordem técnica e política não era tão clara na atuação do burocrata de nível de rua, gerando uma homogeneização entre política e burocracia. Uma conduta que pode ser concebida “como burocratização da política e politização da

burocracia" (LOTTA, 2015, p. 42) por compreender aspectos técnicos em decisões políticas e uma articulação política dos burocratas em suas relações com a população.

O poder de agência destes burocratas vai além das decisões procedimentais que envolvem a implementação. Os efeitos simbólicos sobre os indivíduos atendidos representam, de alguma forma, interesses do Estado, relacionados à transferência de comportamentos e identidades necessários para o reconhecimento em sociedade. Landi (1981) analisa como o Estado tem interesse e é capaz de produzir identidades nos indivíduos: "La identificación es un proceso por medio del cual un sujeto asimila un aspecto, una propiedad, un atributo de otro y se transforma, total o parcialmente, sobre el modelo de éste" (1981, p. 183). Para o autor, este processo refere-se a uma assimilação de aspectos, propriedades ou atributos de outro indivíduo, apesar da interação entre os burocratas de rua e a população não estarem voltadas a identificação de qualidades no agente público, tem-se como objetivo introduzir determinadas propriedades e atributos no comportamento dos indivíduos.

Pires (2012) observa que estes agentes públicos, devido ao seu alto grau de discricionariedade e a uma demanda geralmente maior do que a capacidade dos serviços, acabam escolhendo quem serão os atendidos pela política, priorizando determinadas demandas e desenvolvendo suas próprias abordagens para implementar a política em contextos diversos. De acordo com Lipsky (2010), os burocratas estabelecem seus critérios de acordo com os usuários que vão "render" mais com os recursos da política, isto é, os mais acessíveis e os mais fáceis de relacionar, pois o trabalho destes profissionais é permeado por uma constante escassez de recursos⁸, desta forma, direcionam seus esforços ao público mais acessível aos objetivos da política.

A pesquisa realizada por Pires (2012) analisou a atuação de fiscais do trabalho em três estados brasileiros identificando diferentes estilos de implementação, variações de estilo pedagógico, relacionando a uma atuação educativa e voltada para orientações e auxílios para que as empresas

⁸ Segundo Lipsky (2010) essa constante escassez de recursos vai desde o próprio salário, condições desvalorizadas e precárias de trabalho, até os recursos públicos limitados diante da alta demanda dos serviços ao qual fazem parte.

cumpram com a legislação. Além de perceber também o estilo punitivo/coercitivo em que os burocratas atuam de maneira exclusivamente punitiva, aplicando diretamente multas e sanções. De acordo com o autor, estes estilos podem variar, podendo ser verificados casos de combinação entre as duas abordagens. No entanto, pode-se perceber que em ambos os casos o burocrata está cumprindo com as determinações da burocracia a que pertence e com as normas federais estabelecidas, evidenciando que a discricionariedade presente no nível de rua permite diferentes estilos de implementação para uma mesma política.

Lotta (2012) também identifica diferentes estilos de implementação, observados no trabalho de Agentes Comunitários de Saúde, que desenvolvem diferentes procedimentos para orientar famílias assistidas pela Estratégia Saúde da Família sobre o cuidado à saúde. As e os ACS açãoam referências familiares, religiosas ou pessoais para facilitar o entendimento a respeito da política. Também é possível observar estilos em que o burocrata usa maior autoridade e coerção ou estratégias mais educativas e horizontais (LOTTA, 2012). De acordo com Lotta (2012) e Pires (2012), as variações nas práticas, interações e julgamentos da burocracia de nível de rua promovem exclusão e discriminação no tratamento de determinados segmentos da população, reproduzindo desigualdades sociais.

Estas características ainda podem ser observadas na pesquisa de Oliveira e Carvalho (2017), sobre a distribuição de alunos em turmas de reforço, nas quais as agentes educacionais categorizavam os alunos conforme rendimento e encaminhavam aqueles que, no seu entendimento, “mereciam” em virtude de sua dedicação. Já Milanezi (2017) identificou diferentes percepções de profissionais de saúde acerca das definições raciais estabelecidas na política de saúde para a população negra, apontando silêncio, dúvidas, delimitações e negação em torno das reações observadas sobre o tratamento dado à saúde desta população.

A interação promovida no trabalho de burocratas de nível de rua e a discricionariedade com que delimitam suas ações nos permite refletir sobre a produção de diferentes sentidos construídos para as matérias estabelecidas nas políticas públicas. O poder de um policial ao definir o status de um

sujeito enquanto “criminoso”, gera um sentido para a população acerca do que é certo ou errado em relação à boa conduta social. O mesmo pode ser observado na definição do indivíduo “mentalmente incapaz”, promovendo um discurso sobre a razão e a loucura. A atuação destes profissionais constrói um sentido para a política que está sendo implementada e, também, para os indivíduos assistidos.

2. A Construção do Sentido

Porque a gente chega nas casas das pessoas, às vezes a pessoa está com um problema e a gente termina se envolvendo dessa forma, e assim eu acredito que muitos agentes têm problemas por justamente não saber dividir o trabalho com a vida da gente em relação a vida das pessoas. Por que a gente se envolve muito – ACS, Recife, PE (ALMANAQUE DO AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE, 2014).

A matriz cognitiva do burocrata de nível de rua é ressignificada de diversas maneiras, influenciada pelos seus valores pessoais e pelos seus julgamentos sociais construídos a partir de suas experiências. De maneira que a matriz cognitiva que entra em interação com a população não traz exatamente os mesmos referenciais da formulação da política. Há um longo processo de compartilhamento de idéias no percurso da cadeia de relações de uma política pública até que ela entre em contato com a população. Por fim, a própria interação promove este “envolvimento” de sentidos entre o agente do Estado e o(a) usuário(a) da política.

O sentido aqui trabalhado é um sentido político, construído sob o processo estatal de implementação de políticas públicas, convertido em ação por um indivíduo que atua representando o Estado, carregado de diferentes interpretações e subjetivações ao longo de sua construção, imprimindo valores, identidades e verdades coletivamente compartilhadas. Neste campo de relação entre Estado e sociedade, as normas sociais apre-

sentam orientações sobre como pensar, agir e pré-estabelecem papéis na interação face a face. Segundo Cortes e Lima (2012), a perspectiva sociológica voltada à dimensão microssocial é particularmente importante para a análise de processos de implementação de políticas públicas.

Seguindo essa perspectiva, Goffman (2012) discute os sintomas mentais e a ordem pública, analisando questões relacionadas ao conceito de doença mental como uma forma explícita da necessidade de um autocontrole dos indivíduos para estarem em interação social. O autor utiliza o exemplo de pessoas que possuem algum tipo de desvio psicológico para exemplificar a existência de uma norma social que rege a interação face a face, segundo ele, antes de ser diagnosticado por um psiquiatra como “doente mental”, o comportamento do indivíduo é percebido como ofensivo pelas pessoas, revelando uma conduta fora das normas esperadas para a interação.

Dentro do vasto campo sociológico do interacionismo, Berger e Luckman (2012) explicam que a realidade da qual temos conhecimento é um produto da sociedade, neste sentido o conhecimento é influenciado pelas relações sociais que constroem a realidade de cada indivíduo. No âmbito das relações sociais, “na situação face a face a subjetividade do outro me é acessível mediante o máximo de sintomas” (BERGER; LUCKMAN, 2012, p. 46), capaz de reproduzir comportamentos e papéis acessíveis nesses sintomas. Alguns papéis representam uma norma institucional, como o papel do juiz, por exemplo, representa a instituição da lei, o papel do médico representa a instituição do cuidado, o policial representa a segurança, e assim por diante, as normas institucionais corporificam papéis que estabelecem determinadas condutas nas interações sociais.

Esta norma social ainda pode ser percebida na discussão de Foucault (2014, p. 37), em a ordem do discurso: “os discursos religiosos, judicários, terapêuticos e, em parte também, políticos, não podem ser dissociados dessa prática de um ritual que determina para os sujeitos que falam, ao mesmo tempo, propriedades singulares e papéis preestabelecidos”. A ordem social, segundo o autor, requer a produção de um discurso, uma norma que é incorporada nas relações sociais, estabelecendo papéis e conduzindo condutas. Apesar de divergências em perspectivas teóricas, Goffman

(2012), Berger e Luckman (2012) e Foucault (2014) apresentam a preocupação em construir explicações para o modo como os indivíduos são e agem, localizando-as em normas sociais produzidas pelo Estado.

Isto nos leva a refletir sobre como a matriz cognitiva é construída por cada indivíduo. Pensemos nos referenciais de uma política pública, tomando como exemplo a saúde da família: o(a) ACS constrói estes referenciais a partir de suas relações com demais profissionais do serviço público que, de alguma forma, influenciam no seu trabalho, como médico, enfermeira, gestor público de saúde, além da mídia e de outras relações pessoais deste sujeito. Da mesma forma, uma gestante vai orientar suas práticas de cuidado a partir das orientações recebidas pelo serviço de saúde, mas também tem referências do conhecimento sobre o cuidado trazido pela sua mãe, pela vizinha, pelo programa de TV, enfim. É mais amplo do que imaginamos, mas como buscamos os sentidos produzidos pelo processo estatal de implementação, podemos recortar sobre a interação específica entre o(a) burocrata de nível de rua e os(as) usuários(as) da política. Sobre este recorte que propomos o seguinte desenho analítico:

Figura 1. Desenho analítico para a construção do sentido



Fonte: Elaboração própria.

O sentido que pretendemos compreender não é construído apenas na interação, ele tem referências externas à política pública. Porém, partimos da hipótese de que a interação social promovida pela implementação

constrói sentidos, entendimentos sobre determinadas práticas, hábitos, conceitos e constrói uma rationalidade. Por isso, propomos analisar esta interação e identificar os referenciais destes dois atores que interagem por motivações diversas. Esta perspectiva ainda ressalta o poder de agência do usuário da política pública, um indivíduo que possui suas próprias experiências e comprehende o serviço público a partir delas.

A abordagem empírica para analisar a construção do sentido deve incluir procedimentos de coleta de dados que permitam uma aproximação do pesquisador à interação estabelecida na implementação. Procedimentos que se coadunam ao descrito por Ecket (2008) a respeito da etnografia que se estabelece “a partir de uma inter-relação entre o(a) pesquisador(a) e o(s) sujeito(s) pesquisados que interagem no contexto recorrendo primordialmente as técnicas de pesquisa da observação direta, de conversas informais e formais, as entrevistas não-diretivas, etc.” A etnografia possibilita a inter-relação entre pesquisador(a) e os sujeitos pesquisados, neste caso específico, a análise da interação somente será possível através da observação das práticas e ações desencadeadas na implementação, o que também irá possibilitar identificar os referenciais cognitivos que são compartilhados.

Na pesquisa realizada com as ACS em Santa Maria/RS (MARTINS, 2008), emergiram afetações das burocratas com a política, diante da escassez de recursos e da precariedade com que as unidades funcionam, atendendo uma demanda muito maior que sua capacidade e, apesar disso, foi possível perceber a construção de vínculos na relação com a população:

Mas tem coisas que te recompensam... tu acompanhar uma gestante do começo ao fim, depois tu acompanhar toda aquela criança e tu vê aquela criança nascer, crescer, a mãe se esforçando pra dar o peito, porque a agente de saúde diz que o leite materno é importante, a mãe se esforçando pra levar no posto, porque a agente de saúde falou que não pode atrasar as vacinas... é muito lindo sabe? - ACS, Santa Maria, RS (MARTINS, 2018, p. 120).

A construção de sentido na implementação de políticas está relacionada com a forma com que os referenciais são operacionalizados pelos burocratas implementadores e se tornam parte da vida de usuários(as). Deve-se buscar apreender estes elementos que demonstram os referenciais cognitivos construindo sentidos na vida das pessoas. Assim, podemos nos deparar com um vasto campo de análise sobre as características destes sentidos e os componentes que os construíram. Após o acompanhamento ao longo de toda a gestação, a presença e a qualidade do vínculo da mãe com a ACS possibilita que haja uma ligação entre as prescrições sobre o cuidado que já foram vivenciadas, então se estabelece uma razão para conformar-se às práticas orientadas (MARTINS, 2018).

Como apontado por Lotta (2015) a prática dos ACS não é construída exclusivamente pelos conceitos de prevenção e promoção a saúde propostos pelo Ministério da Saúde, mas também, por suas próprias convicções, conforme deixa claro um agente de Sobral (CE): “Se não sarar, leva no posto pra medicar e depois leva pra rezar” (LOTTA, 2015, p. 194).

Os componentes dos referenciais estabelecidos pelo Estado – as normas, os valores, algoritmos e imagens – são diluídos em julgamentos individuais possibilitados pelo espaço que os burocratas possuem para direcionar suas ações, logo, cabem recomendações sobre a medicação e o rezo na mesma sentença. O foco sobre o sentido construído na interação se deve ao fator humano envolvido. Afinal, o Estado pode construir sentidos para políticas sem necessariamente interagir com a população, através da forma de divulgação dos programas e serviços de uma política ou de um posicionamento público. Porém, na interação face a face o sentido que se constrói envolve o aqui e agora, como descrito por Berger e Luckmann (2014, p. 46) “na situação face a face o outro é plenamente real”, os sentidos podem agregar seus fatores fisiológicos, além do sentido de entendimento sobre algo.

A interação do indivíduo com o Estado ativa elementos subjetivos que são acessados na relação face a face. Quando esta interação ganha uma continuidade, como no caso dos agentes de saúde, por exemplo, os dispositivos utilizados para ativar esses elementos de subjetivação passam a ter uma constância na vida do indivíduo.

Esses elementos subjetivos podem ser explicados pelas propriedades descritas por Weick (1995) no *sensemaking* – construção de sentido: o sentido construído vai estar relacionado com a *identidade* do indivíduo; o sentido é *retrospectivo*, portanto vai ser construído a partir das experiências vivenciadas pelos sujeitos; o sentido é *criado na ação*, no aqui e agora, de forma que o ambiente possui total interferência sobre o entendimento que será produzido da situação, acentuando o foco sobre a interação, sobre o momento em que ocorre a ação; o sentido é *social*, o que significa que os meios utilizados para estabelecer a interação irão influenciar no seu contexto, a linguagem utilizada, a comunicação, cartilhas informativas, enfim, toda forma de comunicação utilizada em uma interação social; a *continuidade* gera o sentido, além de estar ligado ao que já foi vivido, ao passado, ele também, refere-se a forma com que serão mantidas estas experiências na vida do sujeito, novamente o caso da agente de saúde, que vai todo mês visitar a família para saber como está a situação familiar, ou ainda o processo de aprendizagem de uma professora e sua turma, algo que vai sendo construído ao longo de um período de tempo; os *sinais extraídos* na interação, também são um dos elementos que contribuem para a construção do sentido e referem-se a elementos considerados dignos de atenção na interação, podem ser movimentos, expressões faciais, reações físicas etc.; e, por fim, a *plausibilidade com que afeta*, a última propriedade citada por Weick (1995), explica que o sentido tem a ver com o quanto plausível é a situação para o indivíduo, o quanto, de fato, faz sentido na sua vida.

Essas propriedades descritas por Weick (1995) são utilizadas para explicar a construção de sentidos em processos de trabalho, em dinâmicas organizacionais. Não é o caso desta proposta de pesquisa que está voltada a uma dinâmica de interação entre atores. Porém, suas propriedades nos ajudam a compreender melhor o que estamos chamando de construção de sentido, como o entendimento ou a razão humana para determinados conceitos, algo que é atravessado, mesmo que em contextos diferentes do ambiente organizacional, como o utilizado por Weick (1995), pelas questões descritas em suas propriedades.

Por fim, o caminho do macro ao micro percorrido pela política pública envolve o compartilhamento de conceitos e sentidos. Os referenciais construídos pelo Estado em sua formulação passam por inúmeras ressignificações, a última “atualização” deste referencial é efetuada pelo burocrata. Refletir sobre a relação desencadeada por este processo permite explorar um vasto campo de pesquisa dentro das ciências sociais, os modos pelos quais o Estado interfere na vida das pessoas e como os processos políticos produzem sentidos.

3. Considerações Finais

Buscamos propor um desenho analítico para a construção de sentidos em implementação de políticas públicas, baseado na cognição e na interação que envolvem este processo político. Ainda não estabelecemos uma metodologia própria para esta abordagem, apesar de situarmos o debate dentro da pesquisa qualitativa com uso de etnografia. Neste texto, o foco esteve em refletir sobre as possibilidades existentes dentro destas duas abordagens (cognição e interação) para que se possa pensar na construção de quadros de análise. Percebemos algumas dificuldades e limitações, principalmente no que diz respeito ao vazio de pesquisas empíricas como apoio e possíveis comparações.

Lançamos estes questionamentos e reflexões sem estabelecer concreture, mas possibilidades de pensar nos resultados das políticas públicas. Pensar além das estatísticas, dos números que alimentam resultados quantitativos, necessários para compreender processos políticos, porém insuficientes para os processos humanos. Buscamos o efeito, aquilo que muda em algo, o que o indivíduo pensa e faz de sua vida a partir da ação do Estado. Algo bastante subjetivo e difícil de ser apreendido, e que demanda a presença do pesquisador na interação entre os sujeitos analisados.

A implementação de políticas públicas representa um dos momentos de maior interação entre Estado e sociedade, em que interesses individuais e estatais se atravessam e produzem diferentes sentidos. Os fatores que

afetam a produção desses sentidos são diversos, porém analisar o processo de construção de uma racionalidade sobre a política pública permite inúmeras possibilidades de análises, sobre como um discurso ganha legitimidade, como normas são aceitas ou reconstruídas, sobre como os indivíduos interagem na construção de sentido e como essa interação influencia o processo. Enfim, analisar este processo de construção de sentidos conduz a caminhos interdisciplinares dentro das ciências sociais, que podem ser aplicados a diferentes políticas públicas, no âmbito da saúde, educação, segurança etc., que assim como a matéria das políticas terão resultados explícitos e implícitos.

Referências

BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade:** tratado de sociologia do conhecimento. 36 ed.; tradução de Floriano de Souza Fernandes. Petrópolis, Vozes, 2014.

BRIZOLLA, F. **Implementação de políticas públicas de inclusão escolar:** a matriz cognitiva como ferramenta de acompanhamento do processo. In: 32ª Reunião Anual da ANPED, 2009, Caxambu. Sociedade, cultura e educação: novas regulações? Timbaúva: Espaço Livre, 2009. v. único. p. 56-72.

FOUCAULT, M. **A ordem do discurso:** aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970/ Michel Foucault; tradução Laura Fraga de Almeida Sampaio. 24 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

FOUILLEX, E. **Analizar a mudança:** políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. Estud. Soc. e Agric., Rio de Janeiro, vol. 19, n-1, 2011: 88-125.

GOFFMAN, E. **Ritual de interação:** ensaios sobre o comportamento face a face. Tradução de Fábio Rodrigues Ribeiro da Silva. 2. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing Public Policy.** Los Angeles: SAGE, 2014.

JOBERT, B.; MULLER, P. **L'état en action.** Paris: PUF, 1987.

LANDI, O. **Sobre lenguajes, identidades y ciudadanías políticas.** In: LECHNER, N. (Ed.). Estado y Política en América Latina. México D.F.: Siglo Veintiuno Editores, 1981, pp. 171-198.

LIPSKY, M. **Street-level Bureaucracy:** dilemas of the individual in public services. New York: Russel Sage Foundation, 2010.

LOTTA, G. S. Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas do nível de rua no Programa Saúde da Família. 2010. 295 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) –Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2010.

LOTTA, G.S. **Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação:** o caso dos agentes comunitários de saúde. In: FARIA, C.A.P. (Org.). Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática. BH: PUC, 2012.

MARTINS, M.B. **A política pública do controle e do cuidado:** há efetividade na implementação da Estratégia Saúde da Família em Santa Maria/RS? 2018. 138F. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal de Santa Maria, 2018.

MARRADI, A.; VEUTRO, M. F. **Sai direchecos'è una sedia?** Uma ricerca sulle nostre capacità di esplicitare le nostre conoscenze. Acireale e Roma: Bonano, 2001.

MARRADI, A. **Concetti e método por laricerca sociale.** La Giuntina: Florencia, 1995.

MASSARDIER, G. Cognição, políticas e ações públicas. Entre coerência, fragmentação aprendizados. In: BONNAL, P.; LEITE, S.P. (Orgs.). **Análise comparada de políticas agrícolas:** uma agenda em transformação. Rio de Janeiro: Mauad, 2011.

MARTELETO, R. M. **Almanaque do Agente Comunitário de Saúde.** Brasília: Fiocruz, 2014.

MILANEZI, J. **Silêncio:** Reagindo à saúde da população negra em burocracias do SUS. In: IPEA. Boletim de Análise Político-Institucional: Implementação de políticas e desigualdades. Brasília, n. 13, 2017.

MULLER, P. **Les politiques publiques.** 7. ed. Paris: PUF, 2008.

PIRES, C. **A construção de sentidos em política educativa:** o caso da escola em tempo integral. In: Revista de ciências da educação, n. 4, out/dez 2007.

PIRES, R.R.C. **Estilos de implementação e resultados de políticas públicas:** fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. In: FARIA, C.A.P. (Org.). Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática. BH: PUC, 2012.

PETERS, G. B.; ZITTOUN, P. Introdução. In: **Contemporary approaches to public policy:** Theories, controversies and perspectives. E-book, 2016.

OLIVEIRA, M. M.; CARVALHO, C. P. **A implementação da política educacional de combate ao fracasso escolar:** percepções e ações de agentes implementadores em uma escola municipal no Rio de Janeiro. In: IPEA. Boletim de Análise Político-Institucional: Implementação de políticas e desigualdades. Brasília, n. 13, 2017.

WEICK, K. E. **Sensemaking in organizations.** Thousand Oaks: Sage, 1995.