

POLÍTICAS PÚBLICAS: LEIS E ATORES NO CONTEXTO DAS GRAMÁTICAS POLÍTICAS BRASILEIRAS

Beatriz Pazzini Scarpelli de Aguiar

Universidade Federal de Minas Gerais – beatrizscarpelli@hotmail.com

Essa revisão de literatura busca discutir as leis enquanto instrumentos de políticas públicas de educação com apoio na contribuição da Ciência Política e enfoque no papel dos atores na produção de políticas públicas no contexto brasileiro. O trabalho será dividido em duas seções, além da introdução e considerações finais. O desenvolvimento contemplará em primeiro momento, discussão sobre leis enquanto instrumentos de políticas públicas, em segundo momento, exposição sobre o papel dos atores na formulação de políticas e, por fim, considerações finais com reflexões sobre o contexto das gramáticas políticas brasileiras. O referencial teórico será construído a partir de bibliografia referencial em Políticas Públicas de Educação discutidas no contexto da Ciência Política.

Palavras-chave: Políticas Públicas de Educação, Leis, Legislação, Atores, Ciência Política.

1 - INTRODUÇÃO

O Estado constituiu-se, pela apreensão de Elias, 1975 apud Muller, 2002, em forma de "lei do Monopólio" em torno de um aparelho burocrático encarregado de regulações sociais. Dentre as diversas formas de regulação social estão as leis, entendidas neste trabalho, como instrumentos de políticas públicas, em especial, de educação, e que serão, a seguir, trabalhadas nesta revisão de literatura.

Em uma abordagem pluralista, o Estado é resultante de processos sociais irreduzíveis, constituindo-se como o produto da interação entre grupos livremente formados. Além de ser instituição totalmente permeável à interesses e competição de diversos grupos que caracterizam lógicas sociais (MULLER, 2002).

Reconhece-se que essa abordagem denota desigualdades estruturais entre os grupos de interesses, e é nesta arena de produção de políticas públicas que se faz importante a análise dos atores envolvidos no jogo político, bem como da possibilidade de influência por coalisões advocatícias. Busca-se promover reflexão acerca das gramáticas políticas brasileiras e sobre como a sociedade e o Estado se articulam para formulação de políticas públicas, permeadas vezes por clientelismo, vezes por corporativismo, insulamento burocrático ou mesmo universalismo de procedimentos.

Este trabalho se desenvolverá em mais duas seções: a seguinte, abarcando o desenvolvimento, em que serão trabalhados conceitos de leis enquanto instrumentos de políticas

públicas e o papel dos atores da produção destas, e a seção final, em que será realizada breve reflexão sobre as gramáticas políticas brasileiras juntamente com as considerações finais.

Trata-se de uma análise qualitativa, em que a metodologia desta revisão de literatura apoia-se na análise de conteúdo de bibliografia referencial no campo de políticas públicas educacionais. Busca-se traduzir a importância da análise de leis educacionais enquanto instrumentos de políticas públicas de educação, já que a lei cristaliza interesses de atores diversos, diferentes e desiguais e é capaz de vocalizar grupos sociais dos mais distintos possíveis, desde que organizados e participantes do processo de elaboração legislativa.

2 – DESENVOLVIMENTO

2.1 – LEIS ENQUANTO INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Muller (2002) atenta para o caráter polissêmico do termo "política", que envolve, concomitantemente, a esfera política (*polity*), a atividade política (*politics*) e a ação pública (*policies*). Essa última, diz respeito aos dispositivos político-administrativos coordenados, em princípio, em torno de objetivos explícitos, como por exemplo, uma lei formuladora de política pública educacional, objeto deste trabalho. Contudo, é necessário apontar o fato de as fronteiras de políticas públicas serem sempre aleatórias, e seus contornos não poderem ser considerados "dados", vez que são sempre suscetíveis a alterações, já que políticas são redefinidas a todo momento, mesmo as leis, que em seu caráter rígido, permitem ainda, edições, como as emendas.

Um dos componentes das políticas públicas são as "orientações normativas" (BENTANEUER, 2015), que se constituem enquanto reflexos de cosmovisões, marcos ideológicos e preferências dos detentores do poder de decisão que outorgam direção e sentido à grupos sociais. Ou seja, a formulação de uma lei educacional pode ser entendida, em adequação a este conceito, como um produto de interesses, vitoriosos no conflito da elaboração de seus artigos.

Muller (2002) agrupa em três rubricas os elementos que contribuem para especificar a noção de política pública: tais políticas, dessa forma, constroem (I) um quadro normativo da ação, aliando (II) elementos de força pública e elementos de competência [expertise], constituindo (III) uma ordem local.

Para Muller (2002), inicialmente, a política pública é formada por um conjunto de medidas concretas que constituem a substância "visível" da política. (I) A lei, por instrumento público e

“produto” regulador emanado pelo poder legislativo, se encaixa nessa definição, construindo quadros normativos. Isto é, decisões e ações que compõem uma política pública e articulam numerosos atores e múltiplas organizações, públicas ou privadas, que intervêm nos diversos níveis, de formulação de uma política (e também, conseqüentemente, na implementação). Para que haja política é necessário um quadro geral da ação (MULLER, 2002), ou seja, é fundamental que haja a reunião de elementos que funcionem como estrutura de sentido. Em especial, no âmbito educacional.

Os elementos de força pública e de competência (II) de uma política pública são expressos, em concepção weberiana do Estado, como o monopólio da força física. Tratando-se de leis enquanto *policies* esse uso é sutil, ou seja, constitui-se em uso apenas potencial, já que são políticas reguladoras. Nesse prisma analítico, é essencial a interrogação constante entre a natureza evolutiva do Estado e relações público-privado (MULLER, 2002). A análise legislativa deve compreender essa mutabilidade no interim de sua formulação/implementação, isto é, tal análise não pode ser pensada como algo estático, ainda que se tratem de leis.

A ordem local (III) ultrapassa a visão estritamente jurídica que uma política possa ter, pois sua análise está intrinsecamente ligada aos atores envolvidos: políticos, funcionários, grupos de interesses, entre outros atores. A política assume a forma de um espaço de relações interorganizacionais, assim como a lei, instrumentalização desta política. Dessa feita, destaca-se a importância da expressão de interesses de atores políticos formando blocos de pressão e coalisões advocatícias em torno de determinada causa, como será explanado em seção posterior. No contexto das políticas educacionais é relevante a análise de como são vocalizados os atores participantes no processo de formulação de legislação educacional, visto que a lei pode vocalizar e democratizar interesses locais.

2.2 - OS ATORES NA PRODUÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICA

Os atores participantes da produção de políticas são diversos e desiguais e possuem, cada um em alguma medida, recursos de poder. Detêm natureza institucional – governantes, líderes de partidos políticos, técnicos legislativos... – ou origem social – membros de câmaras empresariais, trabalhadores sindicalizados, participantes de organizações governamentais, grupos sociais organizados em prol de interesses...- (BENTANEUER, 2015). Ou seja, são indivíduos ou instituições que têm influência em decisões que afetam a vida pública, constituindo ordem local

com aproximações a seus interesses, esses atores podem ser locais, nacionais ou mesmo, supranacionais.

Bentaneuer (2015) ensina ainda, que a primeira abordagem em relação às políticas como forma de acionar os governos, são produtos, trocas sob as modalidades de cooperação ou conflitos de diferentes atores relevantes em determinado cenário político. Acrescenta ainda, que é de difícil elucidação a natureza das relações entre valores, preferências e interesses do conjunto amplo e diversificado de atores envolvidos na construção de uma política pública (BENTANEUER, 2015), desvelando assim a complexidade do assunto.

Diferentes atores detêm diferentes interesses, visões e atuações, influenciando a formulação de políticas em desenhos também diversos. Muller (2002) distingue dois elementos essenciais nas características dos atores: os recursos e os repertórios de ação dos envolvidos. Os recursos conferem aos autores capacidade de ação, isto é, garantem o poder. Os repertórios de ação podem ser entendidos como os incontáveis caminhos que podem se formar na construção de uma *polície*. Partindo dessa premissa, é possível imaginar a infinidade de desenhos que uma lei educacional, enquanto instrumento de política pública, pode adquirir tendo em vista a análise de suas origens.

Benteneuer (2015) explica que a arena de produção de políticas públicas envolve instituições, ideias e atores, que se articulam como componentes indissociáveis. Assim, é concernente a análise apurada dos atores quando houver qualquer indagação sobre a racionalidade de políticas públicas. Essa análise, todavia, é dificultada pelas posições dos atores, que podem estar vinculadas à uma configuração institucional já cristalizada e também, a fatores culturais dos mais diversos. Essas vinculações, chamadas de interações políticas (BENTENEUER, 2015) entram em um jogo político que produzirá resultados, por meio de controles recíprocos, tendo obedecidas, teoricamente, as regras do sistema.

Nenhum ator é capaz de impor totalmente sua demanda, pois o “ajuste mútuo” dessas políticas é inerente ao jogo político. Assim como, nem todos os grupos sociais/políticos têm voz respeitada em suas demandas para elaboração de políticas públicas (BENTENEUER, 2015), vez que recursos são exigidos para expressão política (MULLER, 2002). Existem particularidades em cada arena quando da produção de políticas públicas que devem ser analisadas para completo entendimento de um produto, uma lei educacional, por exemplo.

Ainda sobre o conceito de atores, Benteneuer (2015) explica ser uma tipologia *ad hoc* em função da formação de coalisões e suas características essenciais, dependendo do enfoque da

investigação. A retomada desse conceito, nesse momento, serve como destaque ao elemento “formação de coalisões”.

Atores organizados formam coalisões advocatícias em consonância com crenças políticas e recursos e influenciam decisões de autoridades governamentais, limitando-se a regras institucionais, recursos e agenda política. Essas coalisões advocatícias são formadas por articulações que afetam a atuação dos sujeitos, seja por parâmetros relativamente estáveis – atributos da área em questão, distribuição natural de recursos, valores socioculturais e estrutura social fundamentais de determinado local e a estrutura constitucional (regulamentação) -, seja por eventos externos – mudanças nas condições socioeconômicas, mudanças na opinião pública, mudanças nas coalisões de governo e impactos de decisões políticas de outros subsistemas – (SABATIER, JENKINS-SMITH, 1998).

Conforme explanado, é de grande complexidade o jogo político para formulação de uma política pública, em torno da elaboração de uma lei educacional, por exemplo, formam-se coalisões advocatícias em torno de variados temas que serão expressos em artigos, parágrafos, alíneas ou incisos. Os atores sociais e políticos carregam complexidades inerente ao ser social que tem peso ainda maior no jogo político, tanto pelas influências de parâmetros já expectados no processo de formulação de *policies*, quanto pelos externos, e ainda, pelos “ajustes mútuos” necessários.

3 – CONSIDERAÇÕES FINAIS: AS GRAMÁTICAS POLÍTICAS BRASILEIRAS

Nesta seção, busca-se condensar aprendizados sobre as leis enquanto instrumentos de políticas públicas em educação e a expressão dos atores participantes da elaboração legislativa no contexto das gramáticas políticas brasileiras.

O Brasil, nos últimos 60/70 anos, adequou-se a uma economia capitalista moderna e internacionalizada, sendo necessário, dessa forma, a criação de novas instituições, já que a operação desse tipo de capitalismo deveria ser compatível com a lógica de produção econômica (NUNES, 2003). Nem todas essas instituições, todavia, foram penetradas pela lógica impessoal das modernas relações de mercado. Dessa forma, constituiu-se no Brasil, pela classificação de Nunes (2003), quatro padrões institucionalizados de relações que estruturam os laços entre sociedade e instituições formais no Brasil: o clientelismo, o corporativismo, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos.

Esses quatro tipos gramática definem as relações Estado e Sociedade no Brasil, cabe destacar que algumas instituições formais operam com variedade de modos, podendo aliar mais de um tipo de gramática. Grupos sociais podem, igualmente, operá-las em conjunto. Nessa dinâmica, faz-se necessário a articulação dos conceitos explanados nesse trabalho em contextualização ao jogo político brasileiro, em linhas gerais. Não tenho a pretensão de realização de análise aprofundada, por não trazer dados empíricos que possam comprovar vigilância epistemológica no assunto devido a limitação do espaço que essa breve revisão de literatura requer.

O insulamento burocrático, na teoria organizacional contemporânea, pode ser entendido como a proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência do público, ou seja, tem papel de redução do escopo da arena em que atores podem demandar (NUNES, 2003). Entretanto, não é atividade apenas técnica e apolítica:

“Agências e grupos competem entre si pela alocação de valores alternativos; coalizões políticas são firmadas com grupos e atores fora da arena administrativa, com o objetivo de garantir a exequibilidade dos projetos; partidos políticos são bajulados para proteger projetos no Congresso (NUNES, 2003, p. 35)”

Quando da formulação de uma lei, instrumento de política pública, algumas questões de domínio público devem ser respeitadas e atendidas, tais questões denotam o universalismo de procedimentos, quais sejam: normas que podem ser utilizadas **por todos os indivíduos** da *polity* (NUNES, 2003) (grifo nosso).

Porém, no contexto brasileiro, em que o Estado se formou na economia capitalista moderna e internacionalizada, em momento posterior à industrialização, o cenário das oligarquias já estava consolidado: “(...) a revolução burguesa foi feita em associação às multinacionais e com participação e supervisão do Estado. (NUNES, 2003, p.28)”. Em razão disso, ao contrário do esperado, os arranjos clientelistas não foram minados pela ordem capitalista – com seu insulamento burocrático e universalismos de procedimentos - e sim, integrados de “maneira conspícua”.

Em contextos clientelistas, as trocas são generalizadas e pessoais (NUNES, 2003), essas trocas traduzem promessas e expectativas de retornos futuros. Retomando o exemplo da formulação de leis educacionais, ilustra-se esse clientelismo com a barganha de dispositivos legais que favoreçam a grupos sociais organizados específicos, mas que não necessariamente, cumpram seu propósito de bem social.

Ao lado do clientelismo, vigorava e ainda vigora, o corporativismo desde o Estado Novo (NUNES, 2003). Esta gramática política reflete a busca pela racionalidade e organização, muito

embora, não possa ser julgada como universalismo de procedimentos, ainda que regulado por normas gerais e escritas. Já que, o corporativismo busca inibir a emergência de uma ordem de conflitos de classe e não cumprir o postulado: “todos são iguais perante a lei”. Mais uma vez, retomando o exemplo da lei, a legislação trabalhista brasileira é conhecida por ser extremamente corporativista (NUNES, 2003), foi extremamente negociada e regulamentada em busca de uma racionalidade compartilhada por grupos sociais organizados e vocalizados, específicos. Assim como esta legislação, diversas outras expressam interesses de coalisões advocatícias “mais fortes”, representadas por atores sociais e políticos organizados e influentes.

Por fim, após essa breve explicação, é possível considerar que a formulação leis, enquanto instrumentos de políticas públicas de educação, influenciada e composta por retalhos de produtos provenientes de atores locais, influentes, organizados em coalisões advocatícias, expressam também, as gramáticas políticas brasileiras: enquanto o corporativismo e o clientelismo dão conta de imprimir inovações a seu benefício nesses dispositivos legais, o insulamento burocrático e o universalismo de procedimentos auxiliam a regular a velocidade de um regime burocrático racional legal à favor dos grupos político-sociais mais expressivos e a blindagem em desfavor de outros.

Em âmbito educacional, esses conflitos fazem-se transparentes quando realizada análise documental dos projetos de leis educacionais apresentados por diversos partidos, bem como emendas e alterações sofridas por estes, quando analisado o percurso legislativo até a aprovação e publicação desse instrumento de políticas públicas. Em contexto federativo brasileiro, onde há disputas entre os entes os federados e a capacidade legislativa compartilhada entre os mesmos, em assuntos educacionais, é de suma importância a análise precisa dos artigos de uma legislação educacional.

REFERÊNCIAS:

BENTENEUER, Nicolás. Una Contribución desde la Ciencia Política al estudio de las políticas educativas: el rol de las instituciones, las ideas y los actores. In: TELLO, César G. Los objetos de Estudio de la Política Educativa. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Autores de Argentina, 2015.

MULLER, Pierre & SUREL, Yves. A Análise das Políticas Públicas. Tradução de Agemir Bavaresco e Alceu Ferraro. Pelotas: Educar, 2002.

NUNES, Edson. *As Gramáticas Políticas do Brasil: Clientelismo e Insulamento Burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2003.

SABATIER, Paul A. e JENKINS-SMITH, Hank C. *The Advocacy Coalition Framework*, 1998.