

ANÁLISE ESTRUTURACIONISTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: a dualidade da política pública

Lucas Canestri de Oliveira

Universidade Federal de Lavras (UFLA)

José Roberto Pereira

Universidade Federal de Lavras (UFLA)

Patrícia Aparecida Ferreira

Universidade Federal de Lavras (UFLA)

ANÁLISE ESTRUTURACIONISTA DE POLÍTICAS PÚBLICAS: a dualidade da política pública

Resumo: O artigo propõe justificar a criação de uma unidade de análise: a dualidade da política pública. Argumenta que essa unidade de análise permite revelar as regras e recursos da estrutura técnico-burocrática e valores que digam respeito à ação política que, por sua vez, repercutem na estrutura técnico-burocrática. O artigo apresenta (i) uma síntese teórica do enfoque analítico utilizado, a teoria da estruturação (Giddens, 1978, 1989), (ii) uma breve revisão de literatura quanto ao conceito de política pública, (iii) uma breve discussão quanto à controvérsia metodológica da teoria da estruturação, bem como a unidade de análise proposta e seu modelo de análise. A referência metodológica do artigo é a dualidade da tecnologia, concebida por Wanda Orlikowski (1992). Para concluir, tece considerações sob a pertinência de um modelo de análise que contemple tanto aspectos técnicos quanto morais.

Palavras-chave: Política pública, teoria da estruturação, metodologia.

STRUCTURATIONIST ANALYSIS OF PUBLIC POLICIES: the duality of public policy

Abstract: The paper proposes to justify the creation of an analysis unit: the duality of public policy. It argues that this analysis unit can reveal the rules and resources of techno-bureaucratic structure, and values relating to political action, which in turn affect the technical-bureaucratic structure. The paper presents (i) a theoretical synthesis of the analytical approach used, the theory of structuration (Giddens, 1978, 1989), (ii) a brief literature review about the public policy concept, (iii) a brief discussion about the controversy methodological theory of structuration as well the analysis unit proposed and its analysis model. The methodological reference of the article is the technology duality, conceived by Wanda Orlikowski (1992). Finally, some considerations are made on the relevance of an analytical model that includes both technical and moral aspects.

Key words: Public policy, structuration theory, methodology.

Recebido em: 20/09/2012. Aprovado em: 14/05/2013.

1 INTRODUÇÃO

Propõe-se, neste artigo, justificar a criação de uma unidade de análise: a dualidade da política pública. Para tanto, utiliza-se a teoria da estruturação como enfoque analítico. Segundo Giddens (1989), a dualidade da estrutura é a unidade de análise que tem a intenção de superar o dualismo entre o objetivismo e o subjetivismo, e refere-se à retroatividade essencial da vida social. De acordo com a teoria, a estrutura é tanto o meio como o resultado da reprodução das práticas (ações).

O que se pretende com a elaboração dessa unidade de análise é permitir que, ao analisar uma política pública, a pesquisa possa revelar além das regras e recursos da estrutura técnico-burocrática, valores que digam respeito à ação política e à concepção de desenvolvimento que determinado agente incorpora, o que por sua vez, repercute na estrutura técnico-burocrática.

Este trabalho busca criar uma unidade de análise metodológica de caráter qualitativo e quantitativo para utilização posterior em pesquisa empírica. Nesse sentido, levanta-se a seguinte questão norteadora: como as políticas públicas podem ser analisadas com base na teoria da estruturação? Para tanto, um ponto deve ser esclarecido. De onde no espectro da teoria da estruturação este trabalho parte para arriscar-se na formulação de tal ferramenta? O ponto de partida é, pois, um trabalho de Wanda Orlikowski, intitulado *“The duality of technology: Rethinking the concept of technology in organizations”*, de 1992.

O artigo está organizado da seguinte maneira; num primeiro momento é apresentada uma síntese da teoria da estruturação, procurando introduzir o vocabulário estruturacionista. Num segundo momento é feita uma breve revisão de literatura quanto ao conceito de política pública; neste tópico, diferentes abordagens serão categorizadas conforme seu foco de análise, a saber; foco objetivista (estrutura), foco subjetivista (ação) ou foco recursivo (dualidade). No terceiro momento são apresentados os aspectos metodológicos, uma breve discussão quanto à controvérsia metodológica da teoria da estruturação e a unidade de análise proposta por Orlikowski (1992) - “dualidade da tecnologia”. No quarto momento é apresentada a unidade de análise proposta – a dualidade da política pública – e seu modelo de análise.

Por fim, são feitas considerações quanto a capacidade que o método proposto tem de revelar diferentes aspectos de uma política pública qualquer, levando em conta indicadores objetivos e subjetivos presentes no cotidiano das pessoas envolvidas.

2 TEORIA DA ESTRUTURAÇÃO

A teoria da estruturação baseia-se, fundamentalmente, na premissa de que o dualismo

objetivismo-subjetivismo (ou estrutura-ação) deve ser superado, ou melhor, reconstituído como dualidade – a dualidade da estrutura (GIDDENS, 1989, p. 17). Essas duas palavras (dualismo e dualidade), embora muito semelhantes, ortograficamente são na realidade de sentidos frontalmente opostos. O quadro 1 tem a intenção de confrontá-las para melhor esclarecimento.

Quadro 1 - Dualidade e dualismo

Dualismo	Dualidade
Duas substâncias ou duas realidades opostas e inconciliáveis, irreduzíveis entre si e incapazes de uma síntese final ou de recíproca subordinação.	Caráter ou propriedade do que é duplo ou do que contém em si duas naturezas, duas substâncias, dois princípios.

Fonte: Houaiss (2001).

A contribuição original da teoria da estruturação

[...] diz respeito à retradução e reinterpretação de um problema clássico, e de certa forma fundante, da própria investigação sociológica, qual seja, a relação entre indivíduo e sociedade. (COSTA, 2004, p. 81).

Domingues (2008) argumenta que a teoria da estruturação tem uma clara unidade de análise: a “dualidade da estrutura”. Por seu intermédio, estrutura e ação podem ser articuladas. É uma versão da sociologia atenta ao mesmo tempo à capacidade reflexiva dos atores e ao condicionamento de estruturas prévias. Oliveira e Segatto (2009) dizem ser crucial o entendimento de que a dualidade da estrutura é uma unidade de análise. Cohen (1999) aponta esse entendimento como o ponto de partida ontológico da teoria da estruturação. Segundo Cohen (1999), é de Giddens a decisão de iniciar a teoria ao longo de linhas ontológicas. Ainda segundo esse autor,

[...] o principal objetivo da teoria social, desse ponto de vista, é inspirar teorias de estruturas substantivas e processos sociais que sirvam à prossecução das pesquisas empíricas. (COHEN, 1999, p. 398).

Essa unidade de análise está representada na Figura 1, onde se buscou graficamente representar tal ideia.

Figura 1 - Unidade de análise



Fonte: Elaboração própria a partir de Giddens (1989), Cohen (1999) e Domingues (2008).

Para a noção de estrutura, Giddens atribui um caráter (não função) de restringir (não coagir) a ação dos agentes, sendo ao mesmo tempo, a possibilitadora de sua ação. Ou seja, a estrutura é composta por regras e recursos que definem os parâmetros da ação do agente que simultaneamente fornece tais instrumentos para agir, ou não, quando inexistentes (DOMINGUES, 2008).

Já para a noção de ação, a teoria foca nos atores individuais. No enfoque estruturacionista,

[...] os atores são sempre reflexivos e podem alterar seu comportamento a qualquer momento, o que produz um fluxo constante de mudança social. (DOMINGUES, 2008, p. 64).

Giddens (1989 apud COHEN, 1999, p. 409) dá atenção a uma característica da conduta humana, “o poder de intervir no curso dos acontecimentos ou no estado de coisas”. Sobre essa intervenção no curso dos acontecimentos, Oliveira e Segatto (2009, p. 8) argumentam da seguinte maneira:

Dessa forma, a ação propicia a reprodução e a recriação das estruturas virtuais presentes nos traços de memória dos atores sociais, indicando assim que ação e estrutura não são tipos naturais opostos, mas sim variações ao longo de um *continuum*.

Esse *continuum* da reprodução social no espaço-tempo é chamado de recursividade. Ou seja, é o movimento que vai institucionalizando características nos sistemas sociais, inserindo ou transformando rotinas, reproduzindo e alterando a sociedade (GIDDENS, 1989).

Para a teoria da estruturação o domínio básico de estudo das ciências sociais

[...] não é a experiência do ator individual nem a existência de qualquer forma de totalidade social, mas as práticas sociais ordenadas no espaço e no tempo. (GIDDENS, 1989, p. 2).

Diferentemente das outras abordagens, na teoria da estruturação, a estrutura não é vista como a análise descritiva das relações de interação que “compõem” organizações e coletividades, mas sim como sistema de valores, regras e recursos geradores (ou gerativos) da ação (GIDDENS, 1978).

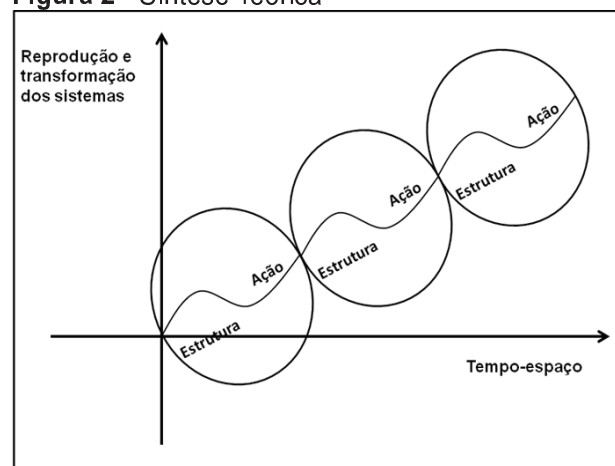
Nesse sentido,

[...] é esse aspecto dual da estrutura, que é tanto inferido das observações dos atos humanos como também opera como um meio através do qual esses atos tornam-se possíveis. (GIDDENS, 1978, p. 129).

A estruturação é definida, portanto, como as “[...] condições que regem a continuidade ou

a transformação das estruturas e, como tal, a reprodução dos sistemas.” (GIDDENS, 1989, p. 35). Para analisar a estruturação do sistema social o autor sugere estudar os modos pelos quais esse mesmo sistema, por via da ótica dos valores e da aplicação de regras e recursos generativos se produz e reproduz no tempo/espaço (GIDDENS, 1989). A Figura 2 representa a síntese teórica da teoria da estruturação.

Figura 2 - Síntese Teórica



Fonte: Elaboração própria a partir de Giddens (1989).

Dentro desse enfoque, o conceito mobilizado para indicar a ação é “valores”. Em relação aos valores, estes podem ser comuns a diferentes indivíduos. E sua análise pode ser norteadas pelo conceito de conhecimento mútuo/memória comum. Domingues (2008, p. 64-65) argumenta que essa dimensão de análise pode ser acessada por meio da consciência discursiva: “[...] a consciência discursiva é reflexiva e capaz de proporcionar a racionalização da ação por parte dos atores, possibilitando explicações [faladas].” Ainda em relação ao conceito de conhecimento mútuo, Domingues (2008) argumenta que a teoria da estruturação subdivide-o em duas dimensões: consciência prática e consciência discursiva, sendo que a primeira permite-nos seguir regras e mudá-las sem que nos questionemos sobre seu significado e características, e a segunda é mais reflexiva e capaz de proporcionar a racionalização da ação por parte dos atores, possibilitando explicações.

Neste momento convém à introdução de outro importante aspecto da teoria da estruturação, “as consequências imprevistas da ação”, este aspecto representa uma dimensão que compõe o modelo de análise estruturacionista e está envolvido na reprodução e transformação dos sistemas na vida cotidiana.

Quaisquer que sejam as consequências, essas surgem da ação dos indivíduos. A ação depende unicamente da capacidade dos atores de “fazer uma diferença” na produção de resultados definidos, quer pretendam ou não que esses resultados

ocorram, quer estejam ou não conscientes de que eles ocorrem. “Fazer uma diferença” é transformar algum aspecto de um processo ou evento. A ação na teoria da estruturação é equiparada à capacidade transformativa (COHEN, 1999). Um aspecto distintivo do exercício da ação, por outro lado, é que as intervenções empreendidas pelos agentes sempre estão, em maior ou menor grau, sob seu próprio controle: “[...] em qualquer fase de qualquer sequência de conduta o agente poderia ter atuado de maneira algo diferente daquela com que atuou.” (COHEN, 1999, p. 410). A teoria da estruturação chama esse aspecto de controle de “monitoração reflexiva da ação”.

Para Giddens (1989), todo indivíduo está posicionado no fluxo da vida cotidiana. De modo que a ação não deve ser percebida como uma série de atos discretos, mas um processo contínuo. Nesse sentido, a rotina passa a ser um indicador eficaz, pois, ela é tudo que é feito habitualmente, e constitui um elemento básico do cotidiano das pessoas. E O termo cotidiano “[...] condensa exatamente o caráter rotinizado que a vida social adquire à medida que se estende no tempo e no espaço.” (GIDDENS, 1989 p. 19).

Já as “regras e recursos” são indicadores atribuídos num primeiro momento à estrutura em si, porém, a natureza recursiva da dualidade da estrutura faz com que esses conceitos operem como pré-requisitos de qualquer ação. De modo que as ações são manifestas pelos princípios e propriedades estruturais. Um princípio estrutural é, portanto, “[...] um princípio de organização de totalidades sociais; fatores envolvidos no alinhamento institucional global de uma sociedade ou tipo de sociedade.” (GIDDENS, 1989, p. 304) e as propriedades estruturais são características estruturadas (institucionalizadas) dessas totalidades que se estendem ao longo do tempo e do espaço.

O significado de princípio estrutural remete à ideia de origem, de fundamento, de essência. Como dito por Giddens (1989) “um princípio organiza totalidades”. O princípio é uma diretriz, que embora componha a análise institucional, pode ser estendido para o mundo dos valores. Os princípios estruturais de uma política pública, por exemplo, estão relacionados com o caráter democrático ou autoritário, conservador ou progressista das instituições públicas, do mercado e da própria sociedade em seu contexto histórico. Por outro lado, as propriedades estruturais dessa política pública estariam relacionadas com suas características técnicas, formais, legais.

Diversos outros conceitos singulares formam o bojo teórico da teoria da estruturação, e não se pretende trazer à tona toda a complexidade de definições que a constitui. O que se procurou fazer foi apresentar, além dos aspectos centrais da teoria, um aprofundamento suficiente para a compreensão básica dos conceitos mobilizados para

a execução deste trabalho. Tais conceitos foram deliberadamente escolhidos dentre os inúmeros conceitos do universo estruturacionista, por melhor se adequarem às finalidades intencionadas, ou seja, o estudo das políticas públicas.

3 ASPECTOS CONCEITUAIS DE POLÍTICA PÚBLICA

O estudo das políticas públicas tem sua raiz no funcionalismo e no estruturalismo norte-americano, sendo que a expressão *policy analysis* (análise de política pública), emerge nos anos 1930, como forma de conciliar o conhecimento científico/acadêmico com a produção empírica dos governos (SOUZA, 2006).

De acordo com Saravia (2006), a produção acadêmica contemporânea em políticas públicas busca analisar, de um modo geral, o funcionamento da máquina estatal, mas existem diversas definições para o conceito de política pública, bem como inúmeras abordagens teóricas e metodológicas para analisá-la. Souza (2006 p. 24) também argumenta neste sentido; para a autora, “[...] não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública”. Mas, seja qual for a definição, esta guia o olhar para “[...] o *locus* onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem, isto é, os governos.” (SOUZA, 2006, p. 24)

Ramos e Schabbach (2012) apontam que o crescente interesse no campo da política pública está relacionado às questões de alcance de metas, aferição dos resultados, maior produção, menor custo, desempenho e à *accountability* da gestão pública. De acordo com Souza (2006), esse ressurgimento na última década do século XX, deve-se, em grande parte, às restrições financeiras e políticas impostas aos governos, demandando a elaboração de políticas públicas mais eficientes, num cenário de confrontação de diferentes visões sobre o papel dos governos (neoliberal, *welfare-state*, gerencial, societal, etc.) e crise da democracia representativa. Dentro desse contexto,

[...] o Estado brasileiro passou a redefinir sua área de atuação diante das restrições fiscais e, ao mesmo tempo, sofreu uma pressão até então inédita pela ampliação de políticas públicas mais universais, de qualidade e eficientes. (RAMOS E SCHABBACH, 2012 p. 1274).

Tomando como referência os modelos explicativos do campo da política pública mapeados por Souza (2006), estes modelos, num total de 9, serão classificados conforme seu foco na (i) estrutura, (ii) ação e (iii) recursividade. A intenção é mostrar que já existem modelos que coadunam com a unidade de análise proposta mesmo não tendo

Quadro 2 - Abordagens teóricas em políticas públicas

Abordagem	Teoria
Foco na ação	<p>Coalizões de Defesa – Concebe a política pública como um conjunto de subsistemas que se articulam com os acontecimentos externos. Estes subsistemas têm sua origem no agente individual. Cada subsistema que integra uma política pública é composto por um número de coalizões de defesa que se distinguem pelos seus valores, crenças, ideias e recursos que dispõem.</p> <p>Incrementalismo - A visão da política pública como um processo incremental é baseada no argumento de que as regras e recursos governamentais para uma dada política pública partem de ações marginais e incrementais. De modo que manter ou transformar uma política pública parte das ações individuais, mesmo que decisões tomadas no passado possam influenciar decisões futuras.</p>
Foco na estrutura	<p>Modelo Garbage Can - O modelo <i>garbage can</i> ou “lata de lixo” argumenta que existem vários problemas e poucas soluções. Tais soluções dependem das decisões que os <i>policy makers</i> têm à sua disposição no momento. Logo, parte de decisões individuais contingenciadas por uma estrutura prévia. É um sistema de tentativa e erro onde as estruturas constroem as preferências individuais.</p> <p>Neoinstitucionalismo – Subdividido em vários ramos, o neoinstitucionalismo postula que as instituições são regras formais e informais que moldam o comportamento dos atores. Enfatiza a importância das instituições/regras para a decisão, formulação e implementação de políticas públicas.</p> <p>O tipo da política pública ou Modelo de Lowi – Desenvolvida por Theodor Lowi na década de 1960, é representada pela máxima “a política pública faz a política”. Ou seja, a estrutura faz a ação. Para cada tipo de política (distributiva, regulatória, redistributiva e constitutiva) existem diferentes formas de ações de apoio, rejeição e disputas.</p> <p>Novo gerencialismo político e ajuste fiscal – Para este modelo a busca de eficiência é o objetivo principal de qualquer política pública. O meio para a obtenção desta eficiência é com o estabelecimento de regras e metas. De maneira que, para que os objetivos sejam alcançados, a ação deve se submeter à estrutura.</p>
Foco recursivo	<p>Arenas Sociais – O modelo das arenas sociais parte da ação individual do chamado empreendedor político. O empreendedor político é o nó de uma rede social. Todavia as redes não se reduzem às características dos agentes individuais. O foco está no conjunto de relações, vínculos e trocas entre entidades e indivíduos e não nas suas características. As redes constroem as ações e as estratégias, mas estas também as constroem e reconstróem continuamente. Redes e identidades se constituem mutuamente em um processo complexo.</p> <p>Ciclo da Política Pública – As subdivisões do modelo de análise do ciclo político se diferenciam gradualmente. A título de exemplo: (i) elaboração, (ii) execução, (iii) avaliação e (iv) revisão. Alguns caminhos dentro dessa linha focalizam mais os participantes do processo decisório, e outros, o próprio processo. É um fluxo onde o agente modifica a estrutura e vice-versa.</p> <p>Equilíbrio Interrompido - Conjuga princípios funcionalistas e hermenêuticos. O modelo argumenta que uma política pública é um sistema formado por subsistemas. E que é fundamental para que ocorra a reprodução e/ou transformação do sistema, a construção de uma imagem (sentido) sobre determinada decisão.</p>

Fonte: Elaboração própria baseada Souza (2006).

como referência a teoria da estruturação. Mas de uma maneira geral todos possuem características que são semelhantes ao modelo da dualidade da política pública, já que esta contempla tanto a ação como a estrutura. Os modelos são: Arenas Sociais; Ciclo da Política Pública; Coalizões de Defesa; Equilíbrio Interrompido; *Garbage Can*; Incrementalismo; **Modelo de Lowi**; **Neoinstitucionalismo**; e Novo gerencialismo público e ajuste fiscal. A seguir são apresentadas, de maneira sintética, essas diferentes abordagens.

É possível perceber no quadro 2, a presença que os enfoques funcionalista e estruturalista possuem. A delimitação exata entre esses focos pode não ser muito clara, pois existem posicionamentos, uns mais, outros menos, objetivistas ou subjetivistas. Mas existe, porém, na literatura, “tipos ideais” que ajudam na reflexão sobre a análise de políticas públicas e que servirão de apoio no prosseguimento deste trabalho.

Saravia (2006) descreve dois destes “tipos” de análise de políticas públicas, sendo um com

foco na estrutura e outro com foco na ação. Sobre o primeiro, diz o autor que

[...] o predomínio da racionalidade técnica é absoluto e são privilegiadas as atividades que influiriam mais diretamente na produção e no desenvolvimento econômico.” (SARAVIA, 2006, p. 35).

Quanto ao tipo que versa sobre a análise com foco na ação, esclarece o autor que este recai na ação dos atores individuais, a política pública passa a ser “[...] um fluxo de decisões que apontam para diversos fins, bem como pelos valores, idéias e visões dos que adotam ou influem na decisão.” (SARAVIA, 2006, p. 27).

Frey (1999) aponta para o que será chamado aqui de terceiro “tipo” de análise de políticas públicas, a análise de foco recursivo. A percepção de que a política pública é um fluxo, permite a inferência de que ela seja recursiva. De acordo com este autor, a análise de políticas públicas pode ser vista como uma atividade tanto técnica, com indicadores e organogramas, quanto política, em que as percepções e os interesses dos atores individuais entram em todos os estágios.

Do ponto de vista metodológico, este trabalho alinha-se com o foco recursivo e, por sua vez, com o argumento que defende ser a análise de determinada política pública,

[...] uma questão tão técnica quanto às de natureza instrumental, ao passo que é também uma questão tão moral quanto aquelas que inspiraram Weber. (REIS, 2003, p. 12).

4 A CONTROVÉRSIA METODOLÓGICA DA TEORIA DA ESTRUTURAÇÃO EM RELAÇÃO A MODELOS DE ANÁLISE

Existe uma controvérsia básica quanto ao uso da teoria da estruturação em trabalhos empíricos. Tal controvérsia gira em torno da reificação ou hipostatização – que é considerar algo abstrato como coisa material, ou ainda a

[...] atribuição de existência concreta e objetiva a uma realidade fictícia, abstrata ou meramente restrita à incorporalidade do ser humano. (HOUAISS, 2001).

Giddens (1989) acredita que rompeu o dualismo, logo, que não reifica. Esse argumento é aceito e corroborado por Cohen (1999, p. 403) que argumenta que a teoria da estruturação se

[...] concentra na produção e na reprodução da sociedade pelos próprios agentes sociais, uma sistematização

das proposições ontológicas acarretaria igualmente certo grau de sistematização trans-histórica.

De acordo com o que diz Cohen (1999), uma sistematização trans-histórica pressuporia a existência da estrutura nos moldes em que Giddens contra-argumenta que exista, o que seria uma contradição na teoria da estruturação. Ou seja, qualquer tipo de sistematização da sociedade via a teoria da estruturação incorreria num paradoxo, pois a teoria não permite ser um modelo de análise, já que a dualidade da estrutura só existe abstratamente.

Já para Domingues (2008), Giddens tende a pensar as estruturas em termos que se encaixam muito diretamente ao próprio modelo estruturalista. De modo que, para esse autor, Giddens reifica.

Giddens em passagens um tanto obscuras e problemáticas, vê a estrutura como “real”, cristalizada em “traços” sociais de memória, incorporados nas instituições e na mente dos indivíduos. O que isso significa não é de modo algum claro, embora pareça evidente que Giddens “reifica”. (DOMINGUES, 2008 p. 65).

Em síntese, Cohen (1999) concorda e defende que Giddens não reifica, pois ação e estrutura já são adequadamente tratadas analiticamente. Ao passo que Domingues (2008) diz que Giddens reifica, mas que ação e estrutura não devem ser tratadas concretamente, mas sim analiticamente, como Giddens diz fazer.

O que ocorre é que, ao criar a teoria da estruturação, onde a unidade de análise é a dualidade da estrutura, Giddens (1989) propõe a “análise de conduta estratégica”, para se analisar a ação. E a “análise institucional” para se analisar a estrutura. Ao não criar um método adequado à dualidade, gerou-se a controvérsia e as críticas (DOMINGUES, 2008). Para Domingues (2008, p. 67), isso abre precedente para que a metodologia da dualidade da estrutura possa ser descrita como: “polo da ação e polo da estrutura”, o que deixa Giddens alinhado com os princípios do funcionalismo e o naturalismo, mesmo não sendo essa sua intenção. Vê-se, portanto, que existe uma controvérsia de ordem ontológica que reflete em qual forma uma pesquisa empírica pode ser conduzida sob o viés da teoria da estruturação.

Este trabalho não tem a intenção de debruçar-se sobre essa situação, traz, porém, essas considerações, para poder trilhar o caminho estruturacionista por excelência, o “caminho do meio”.

4.1 Orlikowski: a dualidade da tecnologia

Rodrigues (2008) faz um levantamento bibliográfico onde aponta que a Teoria da Estruturação tem sido cada vez mais utilizada como abordagem em estudos organizacionais, chamando, ainda, a atenção para os desafios intelectuais que a aplicabilidade dos conceitos de Giddens ainda inspiram ao mostrar certa

dificuldade de identificar modos para utilizar o conceito de estruturação em trabalho empírico. Rodrigues (2008) argumenta que a teoria da estruturação não se acerta com nenhum método particular, dificultando a operacionalização do trabalho.

Ao propor a dualidade da tecnologia, Orlikowski (1992) desenvolve um novo modelo teórico com o qual examina a interação entre tecnologia e organizações. Orlikowski (1992) rompeu, desta maneira, com as pesquisas que consideravam a tecnologia como algo objetivo, uma força externa que poderia ter/gerar impactos determinísticos/determinantes sobre as propriedades organizacionais, tais como a estrutura. Bem como com as pesquisas que focam apenas o aspecto humano da tecnologia, considerando-a o resultado das escolhas estratégicas e da ação social. Orlikowski (1992) argumenta que ambas as perspectivas estão incompletas e propõe uma reconceitualização da tecnologia que levasse em consideração ambas as perspectivas. Para tanto, a autora sustenta seu argumento com a teoria da estruturação. O modelo estruturacionista para análise da tecnologia ou a dualidade da tecnologia, segundo a autora, permite um aprofundamento no que ela considera ser o entendimento dialético entre tecnologia e organizações.

Peres Júnior, Oliveira e Pereira (2012), em um trabalho cujo propósito central foi a realização de um estudo bibliométrico da utilização da teoria da estruturação no campo da Administração, apontam a influência que os trabalhos de Wanda Orlikowski possui. Notadamente seu artigo, intitulado *"The duality of technology: Rethinking the concept of technology in organizations"* de 1992. Peres Júnior, Pereira e Oliveira (2012) argumentam que as técnicas e indicadores bibliométricos do trabalho permitiram o mapeamento visual dos autores mais influentes, permitindo medir o crescimento de determinadas áreas e o surgimento de novos temas. De acordo com este estudo bibliométrico, observa-se que a partir dos trabalhos publicados por essa autora nos anos 90, formou-se um subcampo na teoria da estruturação aplicada aos estudos organizacionais.

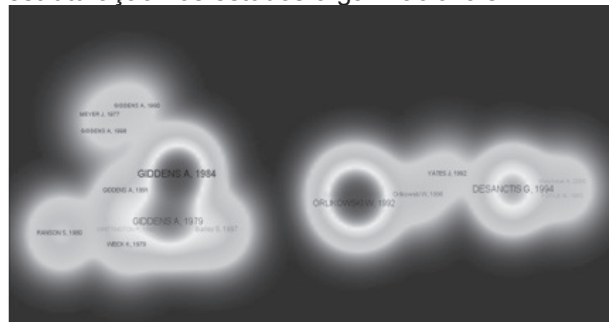
O que ocorreu foi que Orlikowski (1992) rompeu a "ortodoxia" sociológica e utilizou a teoria da estruturação como modelo de análise em pesquisa empírica, criando a dualidade da tecnologia, uma unidade de análise que deriva da dualidade da estrutura de Giddens (1978). A dualidade da tecnologia foi, e ainda é, uma ferramenta de análise empírica utilizada em diferentes áreas. Tomar-se-á como base esta solução apresentada por Orlikowski (1992) como precedente metodológico à unidade de análise aqui proposta, a dualidade da política pública.

5 DUALIDADE DA POLÍTICA PÚBLICA COMO UNIDADE DE ANÁLISE

Os fundamentos do conceito de política pública, que dão sustentação a esta unidade, são consonantes

com certas características da teoria da estruturação. Tomando como referência o "tipo" da análise de foco recursivo, pode-se inferir essa nova unidade de análise, pois para além de um roteiro metodológico, o que está em destaque nessa abordagem é a natureza recursiva da política pública que esse "tipo" sustenta.

Figura 3 - Estudo bibliométrico da teoria da estruturação nos estudos organizacionais



Fonte: Peres Jr., Pereira e Oliveira (2012).

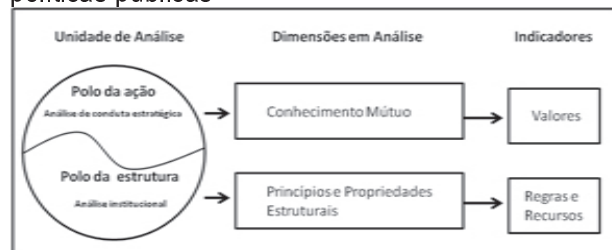
Cabe ressaltar que, como na unidade de análise de Orlikowski (1992), as estruturas da política pública não devem ser tratadas como externas ou independentes da agência humana. Elas são virtuais e emergem da repetição das interações entre os indivíduos. Convém destacar, ainda, a concepção de que as políticas públicas possuem uma natureza temporal, amparada por um aparato técnico-burocrático caracterizado por ser produto de decisões anteriores e da constante redefinição dos interesses (CARVALHO, 2003; COSTA; CASTANHAR, 2003).

Considera-se, portanto, que a recursividade é um conceito estruturacionista simpático a alguns modelos que defendem a tese de que a reprodução social de uma política pública ocorre via processos institucionais, interativos, cíclicos, dinâmicos e movidos por reações mútuas dos indivíduos envolvidos.

Após definido esse ponto de partida "ontológico" no jargão estruturacionista, os dois polos complementares da unidade de análise (estrutura e ação) e suas respectivas orientações metodológicas, apresentar-se-ão as duas dimensões em análise e seus indicadores.

A Figura 4 tem a intenção de sintetizar essa proposta de modelo de análise.

Figura 4 - Modelo de análise estruturacionista em políticas públicas



Fonte: Elaboração própria a partir de Giddens (1989), Domingues (2006) e Cohen (1999).

Observa-se na Figura 4, no polo da ação, que a dimensão em análise é norteada pelo conceito - Conhecimento Mútuo, que para Giddens (1989, p. 440), é “[...] a condição necessária de adquirir acesso a descrições válidas de atividade social via consciência discursiva.” O que, por sua vez, representa “[...] o que os atores são capazes de dizer, ou expressar verbalmente, acerca das condições sociais, incluindo especialmente as condições de sua própria ação.” (GIDDENS, 1989, p. 440).

Nessa perspectiva, o conhecimento mútuo, relacionado a uma dada política pública, também está relacionado com a interpretação que os atores participantes da política são capazes de realizar a respeito da própria política e de sua própria ação. Nesse caso, pode-se questionar a respeito da cultura política que os diferentes atores sociais expressam ou sua perspectiva de desenvolvimento. Enfim, seria identificar no contexto ou rotina da política pública em análise, se os indivíduos possuem valores republicanos, se a democracia é um valor, se o “público bem compreendido” nos dizeres clássicos de Alexis de Tocqueville é uma prática representativa no cotidiano ou não. Estes elementos são convidativos para a aplicação de metodologias qualitativas, hermenêuticas, críticas.

No outro polo, da estrutura, mesmo as propriedades estruturais norteando-se pelos princípios estruturais, estas têm como característica a natureza técnica. De modo que metodologias quantitativas são adequadas. Para o tema deste artigo, as regras são os decretos, estatutos, mapas, leis, etc., e os recursos são humanos, financeiros, naturais, estratégicos, etc., que dão forma a uma política pública. A familiaridade dos agentes com as rotinas reforça o conhecimento mútuo dos princípios e propriedades estruturais associados com suas ações (COHEN, 1999). Os atores, para uma pesquisa sobre o enfoque deste artigo, são as pessoas que em algum momento interagiram com uma política pública qualquer.

Portanto, nesta perspectiva “dualista” os valores são os indicadores da ação - enquanto as regras e recursos indicam a estrutura. Estes dois polos constituem, aqui, a matriz da metodologia estruturacionista, originando a unidade de análise das políticas públicas, derivada da dualidade da estrutura. Essa unidade de análise baseia-se na concepção de que as propriedades estruturais dos sistemas sociais são “[...] simultaneamente o meio e o resultado das práticas que constituem esses mesmos modelos.” (GIDDENS, 1989, p. 43). Ainda segundo Giddens (1989), as estruturas sociais são tanto constituídas pela atuação humana como, também, e ao mesmo tempo, são o meio dessa constituição.

Em síntese: As Regras e Recursos de uma política pública são os indicadores para analisar seus Princípios e suas Propriedades Estruturais, que, por sua vez, configuram a Análise Institucional do Polo da Estrutura. As regras e recursos são as características

institucionais “impessoais” da política pública, seus regulamentos e atribuições, seus indicadores são eminentemente dados objetivos. Já os Valores são os indicadores para analisar o Conhecimento Mútuo dos indivíduos. Isso se inscreve na “Análise da Conduta Estratégica” do Polo da Ação. Por meio da linguagem, os valores são expressos via consciência discursiva e analisados com o método interpretativo que o pesquisador achar adequado.

6 CONCLUSÃO

A unidade de análise “dualidade da política pública” tem em vista permitir a incorporação na análise de políticas públicas de indicadores objetivos e subjetivos. Essa perspectiva posiciona as pessoas como constituintes de estruturas específicas, caso seja recorrente o uso dos princípios e propriedades estruturais de uma política pública qualquer. De maneira que as estruturas de determinada política pública emergem conforme seu uso - e esse uso está recursivamente instanciado nas ações dos sujeitos individuais, logo orientado por valores, crenças, objetivos, dentre outros. Quando os indivíduos, repetidamente, representam um conjunto de regras e recursos que estruturam suas interações cotidianas com uma política pública, essa interação é recursiva, pois, na recorrência de suas práticas, os usuários moldam a estrutura da política pública que, por sua vez, molda a sua própria utilização. Esses indicadores estão na rotina, na agenda, no expediente, no cotidiano dos envolvidos que reproduzem e/ou transformam tais sistemas recursivamente. De maneira que as regras, os recursos e os valores são elementos que abrem, simultaneamente, caminhos no tempo e no espaço. O círculo polarizado que representa ambas as unidades de análise faz referência ao *yin yang*, símbolo taoista que representa a fluidez da dualidade do universo. Todavia, o trabalho toma emprestado somente o sentido dinâmico do símbolo, sem ter a intenção de partir de proposições teológicas.

A dualidade da política pública está, portanto, representada no *yin yang*, mas o método torna dualista a dualidade inerente ao símbolo, logo, este trabalho reifica, tratando o abstrato como se real fosse, pois não existe uma dualidade da política pública andando na natureza, mas na cultura. Mais a calhar, no polo da cultura, se considerarmos a clássica dualidade entre cultura e natureza presente nas Ciências Sociais.

Argumentou-se, também, que a dualidade da política pública pode ser analisada nas relações entre Estado e Sociedade, entre agentes do Estado (União, Estados e Municípios) e entre os “beneficiários” da política (na sociedade). Dessa forma, a política pública é analisada como um todo, por meio da dualidade, da dialética entre estrutura e ação. Utilizar *da* teoria da estruturação, a dualidade como lente de análise de políticas públicas.

REFERÊNCIAS

CARVALHO, S. N. Avaliação de programas sociais: balanço das experiências e contribuição para o debate. **São Paulo Perspectiva**, São Paulo, v. 17, n. 3/4, p. 185-197, 2003.

COHEN, I. J. Teoria da estruturação e práxis social. In: GIDDENS, Anthony; TURNER, Joanathan. (Orgs.). **Teoria social hoje**. São Paulo: UNESP, 1999. p. 393-446.

COSTA, F. L.; CASTANHAR, J. C. Avaliação de programas públicos: desafios conceituais e metodológicos. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 5, p. 969-992, set./out. 2003.

_____; Quase crítica: insuficiências da sociologia da modernização reflexiva. **Tempo Social**, São Paulo, v. 16, n. 2, p. 73-100, 2004.

DOMINGUES, J. M. **Teorias sociológicas no século XX**. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2008.

FREY, K. Avaliação de políticas públicas: algumas reflexões conceituais e suas implicações para a situação brasileira. **Cadernos de Pesquisa**, Florianópolis, n. 18, p. 1-36, set. 1999.

GIDDENS, A. **A constituição da sociedade**. São Paulo: M. Fontes, 1989.

_____; **As novas regras do método sociológico**. Rio de Janeiro: Zahar, 1978.

HOUAISS, A. **Dicionário Houaiss da língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

OLIVEIRA, S. A.; SEGATTO, A. P. Transferência de tecnologia e conhecimento sob a lente estruturacionista: uma integração temática. **Revista de Administração Eletrônica**, São Paulo, v. 8, n. 2, 2009. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1676-56482009000200003&script=sci_arttext>. Acesso em: 23 jun. 2012.

ORLIKOWSKI, W. The duality of technology: rethinking the concept of technology in organizations. **Organization Science**, Providence, v. 3 n. 3, p. 398-427, 1992.

PERES JÚNIOR, M. R.; PEREIRA J. R.; OLIVEIRA, L. C. Utilização da teoria da estruturação no campo da Administração: um estudo bibliométrico. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO, 1., 2012, Lavras. **Anais...** Lavras: UFLA, 2012.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L.M. O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n.5, p. 271-294, set./out. 2012.

RODRIGUES, A. L. Tensões entre econômico e social: uma proposta de análise à luz da teoria da estruturação. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 48, n. 2, p. 37-50, 2008.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas públicas: coletânea**. Brasília: ENAP, 2006.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006.

Lucas Canestri de Oliveira

Sociólogo

Mestre em Administração pela Universidade Federal de Lavras (UFLA)

Membro do Núcleo de Pesquisa em Administração Pública e Gestão Social vinculado ao Departamento de Administração e Economia da Universidade Federal de Lavras (UFLA)

E-mail: canestri@gmail.com

José Roberto Pereira

Administrador

Doutor em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB) Professora Associada da Universidade Federal de Lavras (UFLA)

E-mail: jrobpereira25@yahoo.com.br

Patrícia Aparecida Ferreira

Administradora

Doutora em Administração pela Universidade Federal de Lavras (UFLA)

Professora do Departamento de Administração e Economia da Universidade Federal de Lavras

E-mail: paf@dae.ufla.br

Universidade Federal de Lavras (UFLA)

Câmpus Universitário, Lavras/MG

CEP: 37200-000

