

Soraya Vargas Côrtes\*

## CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS E À PESQUISA EMPÍRICA DA SOCIOLOGIA ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS

### RESUMO

A Sociologia é uma das disciplinas constitutivas do campo interdisciplinar de análise de políticas públicas. Nesse sentido, a proposta da presente reflexão é apresentar, inicialmente, três dimensões analíticas para as quais a Sociologia oferece contribuição teórica para o campo das políticas públicas. Entre estas, aquelas que examinam o papel, nas sociedades contemporâneas, dos grupos sociais, dos imperativos cognitivos e normativos e das instituições e estruturas sociais. Em seguida, propõe-se apresentar evidências de como a questão das políticas públicas está presente no centro da agenda de pesquisas da Sociologia no Brasil.

Palavras-Chave: Sociologia. Política Pública. Análise.

### THEORETICAL CONTRIBUTIONS AND EMPIRICAL RESEARCH IN SOCIOLOGY ON PUBLIC POLICIES

Soraya Vargas Côrtes

### ABSTRACT

Sociology is one of the disciplines making up the interdisciplinary field of analysis of public policies. This in mind, the article firstly presents three analytic dimensions where Sociology offers a theoretical contribution to the field of public policies. These include examining the role of social groups in contemporary societies, as well as those of cognitive and normative imperatives and social institutions and structures. Next the text presents evidence of how the questions of public policies is found at the centre of the research agenda of Sociology in Brazil.

Keywords: Sociology. Public Policy. Analysis.

\* PhD em Social Policy and Administration - London School of Economics and Political Science, em 1995, atualmente é professora do Departamento e Programa de Pós-Graduação em Sociologia da UFRGS, Pesquisadora do CNPQ, e coordenadora adjunta do Comitê de Avaliação da Pós-Graduação da Capes, na Sub-Área de Sociologia. Exerce a 1ª Vice-Presidência da Sociedade Brasileira de Sociologia-SBS. Suas atividades de docência e pesquisa concentram-se na área de sociologia, com ênfase em sociologia política e políticas públicas.



## DES CONTRIBUTIONS THÉORIQUES ET RECHERCHES EMPIRIQUES DE LA SOCIOLOGIE AUX POLITIQUES PUBLIQUES

Soraya Vargas Côrtes

### RÉSUMÉ

La sociologie est une des disciplines constitutives du champ interdisciplinaire de l'analyse des politiques publiques. Dans ce sens, notre réflexion est de présenter, initialement, trois dimensions analytiques pour lesquelles la sociologie offre une contribution théorique dans le domaine des politiques publiques. Parmi ces dernières, celles qui examinent le rôle dans les sociétés contemporaines, dans des groupes sociaux, des impératifs cognitifs et normatifs ainsi que dans des institutions et structures sociales. Ensuite, présenter des preuves de la manière dont la question des politiques publiques est présente au centre de l'agenda de recherche de la sociologie au Brésil.

Mots-clés: Sociologie. Politique publique. Analyse.

## Soraya Vargas Côrtes

### CONTRIBUIÇÕES TEÓRICAS E À PESQUISA EMPÍRICA DA SOCIOLOGIA ÀS POLÍTICAS PÚBLICAS

#### Introdução

A Sociologia é uma das disciplinas constitutivas do campo interdisciplinar de análise de políticas públicas. Por um lado, as teorias sociológicas oferecem instrumentos analíticos empregados pelos estudiosos das políticas (*policies*). Cientistas políticos que se dedicam ao estudo das políticas recorrem com maior frequência às ferramentas teóricas da *Policy Analysis* (SOUZA, 2006) do que às disponibilizadas pelas teorias sociológicas contemporâneas. Entretanto, mesmo na área de Ciência Política, estudos sobre políticas públicas que tratam de redes sociais (Marques, 2010) ou que incorporam variáveis cognitivas à análise de políticas públicas (FARIA, 2003; MENICUCCI e BRASIL, 2010) reconhecem explicitamente a importância da Sociologia Relacional e dos imperativos culturais na explicação dos padrões estruturados de ação individual e coletiva.

Por outro lado, no Brasil, a Sociologia também tem se dedicado a examinar as políticas públicas paralelamente à pesquisa sobre o tema que se desenvolve em outras áreas acadêmicas. Quando de sua institucionalização acadêmica no país, a disciplina teve no centro de suas preocupações o modo como as relações políticas de âmbito societal explicavam as características



fundamentais das instituições políticas e do Estado brasileiros. Se o mesmo não se verifica atualmente, dada à diversidade dos interesses de pesquisa dos sociólogos contemporâneos, ainda assim boa parte das pesquisas na área de Sociologia trata de políticas públicas ou de temas muito correlatos, tais como a democracia, a participação social, as políticas sociais e as relações sociedade e Estado.

O artigo está organizado em duas seções. Na primeira, são apresentadas três dimensões analíticas para as quais a Sociologia oferece contribuição teórica para o campo das políticas públicas: aquelas que examinam o papel, nas sociedades contemporâneas, dos *grupos sociais*, dos *imperativos cognitivos e normativos* e das *instituições e estruturas sociais*. Na segunda, apresentam-se evidências de como a questão das políticas públicas está presente no centro da agenda de pesquisas da Sociologia no Brasil.

## Contribuição da Sociologia para a análise de políticas<sup>1</sup>

Como foi demonstrado em outras ocasiões (CORTES, s/d; CORTES & LIMA, 2012), a contribuição da disciplina para a análise de políticas públicas encontra-se principalmente na ênfase da disciplina no polo societal das relações entre Estado e Sociedade. Isso não quer dizer que atores estatais, processos políticos e estruturas formais e reais de poder existentes nas organizações do Estado não sejam objetos de pesquisa. Para o sociólogo, uma principais questões de pesquisa, quando se foca o interior do Estado, é entender como as relações políticas entre grupos e instituições sociais, ocorram elas no espaço societal, estatal ou na conexão entre ambos, impactam nas políticas públicas.

Nesse sentido a contribuição da Sociologia é particularmente relevante para as análises sobre os *grupos sociais*. O termo que aqui se refere de modo genérico aos "coletivos" formados por secções da sociedade, que são denominados de diferentes maneiras conforme o

---

1 Esta seção apresenta trechos e argumentos que já foram desenvolvidos em outros dois estudos (Cortes, s/d; Cortes & Lima, 2012).

problema de pesquisa construído ou a teoria social empregada. Os grupos sociais focalizados neste artigo se referem a três tipos de vertentes analíticas da Sociologia que fornecem instrumental teórico para o exame das políticas públicas: a das ‘identidades sociais’, a dos ‘atores’ e a das ‘redes sociais’.

A primeira vertente engloba estudos que examinam a constituição de grupos sociais que podem demandar ou ser objeto de políticas e que, em geral, acentuam o caráter relacional da construção de identidades sociais. A produção de uma identidade específica está vinculada ao compartilhamento de uma matriz cognitiva e normativa que é fonte de coesão grupal e do estabelecimento de fronteiras com outros grupos identitários (MULLER e SUREL, 2002). As teorias do reconhecimento e da construção de identidades e alteridades sociais têm colaborado para o entendimento do fenômeno, pois tratam das relações intersubjetivas nas quais sujeitos se impõem e se contrapõem a outros, afirmando identidades individuais e coletivas (FIGUEIREDO, 2008; FRASER, 2001; HONNETH, 2003; TAYLOR, 1994). Estudos sobre políticas públicas, em geral inspirados pelo ‘construcionismo social’, examinam as ideias desses atores, os discursos produzidos por e sobre eles, sua ação política e o próprio processo de construção desses grupos a partir da ação estatal que os reconhece, hierarquiza e os institui como beneficiários de políticas e como atores societais (INGRAM et alii, 2007).

A vertente analítica dos ‘atores’ tem empregado frequentemente os conceitos de atores estatais e societais – sociais e de mercado – para denominar os grupos sociais que agem na esfera política. Embora tenham emergido da interface entre os debates sobre sociedade civil, movimentos sociais e a teoria democrática (COHEN e ARATO, 1992), sua fonte teórica são os estudos de Gramsci (2004), Touraine (1981) e Melucci (1985) sobre a sociedade civil e, principalmente, a concepção deliberativa da esfera pública de Habermas (1989) e seus seguidores (COHEN e ARATO 1992, COHEN, 2003). O conceito de atores estatais abarca indivíduos e grupos que ocupam cargos de direção em organizações governamentais do Executivo e de outros poderes. O conceito de atores societais compre-

ende tanto os atores sociais como os de mercado. Enquanto os primeiros estão associados ao conceito de sociedade civil, os segundos estão relacionados com a noção de economia de mercado. Os atores sociais não visam tomar o poder do Estado ou organizar a produção, mas, sim, “exercer influência por meio da participação em associações e movimentos democráticos” (COHEN, 2003, p. 427). Os atores estatais e de mercado seriam compelidos a agir em ambientes regidos pelo poder e pelo dinheiro, procurando controlar e administrar a produção e maximizar seus lucros no ambiente de trocas mercantis (COHEN, 2003).

A terceira vertente de análises trata das ‘redes sociais’. Nas últimas duas décadas do século XX, a Sociologia tem privilegiado o estudo de redes sociais (CASTELLS, 1999; MCADAM, 2003; MELLUCI, 2001; SCHERER-WARREN, 1993), conceito difundido na sociologia contemporânea pela obra de Elias (1994, 2000). A noção de ‘rede’ se tornou paradigmática, tanto na Sociologia quanto na análise de políticas públicas. Nos anos 1990, paralelamente ao surgimento de uma Sociologia Relacional (EMIRBAYER, 1997), na área de políticas públicas o termo *network* se tornou “o novo paradigma para a arquitetura da complexidade” (BÖRZEL, 1998, p.1). Atores ‘em rede’ não podem ser posicionados rigidamente no Estado, no mercado ou na sociedade civil. Denominados “como triângulos de ferro, nichos temáticos, subsistemas políticos, redes temáticas” (TRUE, JONES e BAUMGARTNER, 2007, p. 157-8), conformam-se como comunidades de especialistas que atuam em campos específicos de políticas públicas, atravessando fronteiras estatais e societais.

O outro conjunto de contribuições da Sociologia para a análise de políticas públicas se refere aos *imperativos cognitivos e normativos*, convenções, regras e expectativas instituem as normas sociais, que são condição para os relacionamentos e para estruturação de redes que funcionam como os “esqueletos” de campos nos quais *políticas* se desenvolvem. Tema clássico da Sociologia, central na obra de Durkheim e de Weber, as normas sociais foram definidas de maneiras diversas conforme as abordagens teórico-epistemológicas dos analistas. Existem divergências básicas sobre se normas são regras, orientações

ou regularidades empíricas, se elas envolvem necessariamente imperativos morais (FELD, 2002; WILSON, 1993) ou sobre que grupos são por elas beneficiados. Mas, independentemente da perspectiva teórica adotada, não há dúvida entre os sociólogos de que as normas sociais, principal fonte de ordem social e preditibilidade, são caracterizadas pela regularidade de comportamento e por sanções àqueles que não as seguem (FELD, 2002).

No campo das políticas públicas, são sobretudo os autores identificados com a corrente do neoinstitucionalismo sociológico que têm tratado as categorias cognitivas e das normas sociais como explicativas da propensão à inovação e das tradições políticas. Nessa literatura, as categorias normativas são usualmente tratadas como instituições não formalizadas, as regras do jogo informais, que constituem e regulam o comportamento social (DIMAGGIO, 1994; OSTROM, 2007). Os imperativos cognitivos são derivados dos paradigmas cognitivos, os quais são “descrições e análises que especificam relações de causa e efeito consideradas como inquestionáveis” (*taken-for-granted*) (CAMPBELL, 2002, p. 22). Os imperativos normativos estão associados aos quadros de referência normativos, e às ideias normativas, que “consistem em pressupostos inquestionáveis sobre valores, atitudes, identidades e expectativas coletivamente compartilhadas” (CAMPBELL, 2002, p. 23). O neoinstitucionalismo sociológico chamou atenção dos analistas de políticas públicas para possibilidade das organizações políticas derivarem seus modelos de funcionamento dos imperativos culturais provenientes do ambiente societal (MILLER e BANASZAK-HOLL, 2005).

A influência da Sociologia, através da atribuição de capacidade explicativa para elementos encontrados no setor societal – atores sociais e imperativos cognitivos e normativos –, manifesta-se também entre os estudiosos que examinam como certos ‘problemas’ passam fazer parte da agenda governamental (KINGDON, 2009; MULLER e SUREL, 2002; SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993; SABATIER E WEIBLE, 2007). Mesmo que admitam que os constrangimentos institucionais e eventos macroestruturais limitem as possibilidades de problemas se tornarem objeto de política, esses analistas, em certa

medida, examinam os processos cognitivos e as dimensões normativas envolvidas na formação da agenda governamental. Isso porque consideram que ‘problemas’ não são dados, mas sim construídos em um processo através do qual as pessoas os definem como tal (KINGDON, 1995). Atores da sociedade constroem determinadas questões como problemáticas e procuram despertar o interesse dos decisores políticos para elas (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993). Tal processo depende dos valores, crenças, posições e, também, dos interesses de atores que disputam a sua definição - ao procurar qualificá-los sob um ângulo particular e formular certas explicações e soluções para eles - visando a sua ascensão à agenda governamental (SABATIER e WEIBLE, 2007).

Estudos sobre *estrutura social*, estratificação e desigualdade social e suas relações com as instituições políticas vêm sendo objeto de análise da Sociologia desde os clássicos. Um dos resultados dessas investigações foi a constatação de que existem oportunidades desiguais de acesso a bens e serviços individuais e coletivos e que disso decorrem possibilidades diferenciadas de exercício de influência sobre os processos políticos. Se por um lado, o marxismo atribui ao sistema econômico capitalista a explicação fundamental para tais desigualdades, teorias sociológicas inspiradas na obra de Durkheim e Weber as associam, respectivamente, a processos de diferenciação social que asseguram a integração funcional das sociedade e a fatores econômicos e extraeconômicos como status social e afiliação político partidária. No entanto, mesmo as vertentes teóricas neomarxistas incorporam os ‘recursos de poder’, derivados da esfera política, na explicação de alterações na estratificação social nas sociedades contemporâneas (KORPI, 2000; OFFE, 1989; TOURAINE, 1981). Isso porque consideram que a ação política amplia os recursos organizativos dos trabalhadores ou dos movimentos sociais e assim, através da ação coletiva, os integrantes de estratos sociais inferiores, ao aumentar seu grau de influência política nas democracias, podem produzir políticas que favoreçam a redução de desigualdades sociais.



Para explicar a produção, reprodução e mudanças em sistemas sociais estratificados, sociólogos contemporâneos como Bourdieu (1989), Giddens (1989) e Luhmann (1991) analisam com lentes teóricas diversas, como os vários ‘campos’<sup>2</sup>, sistemas e subsistemas sociais se instituem como estruturas sociais assimétricas baseadas em critérios especializados, pertinentes ao conteúdo em questão (educação superior, hospitais, por exemplo), e em regras de distinção entre os que ocupam posições nessas estruturas. Os critérios de diferenciação e de estabelecimento de hierarquias sociais são considerados, em geral, como fundamentados na posse desigual de recursos e posição social que os indivíduos e grupos ocupam uns em relação aos outros nas estruturas sociais. Em geral, aqueles que estão no topo das hierarquias sociais de um dado campo, sistema ou subsistema têm mais facilidade de ocupar posições superiores em outros, através de mecanismos de conversão de seus estoques de recursos através de fronteiras sistêmicas (PIELLON, 1999). Esses indivíduos e grupos podem mais facilmente expressar suas preferências, exercer influência sobre os decisores políticos em macrossistemas ou subsistemas políticos, participar da formação de agendas governamentais e exercer certo controle sobre o modo como são implementadas as políticas públicas.

Fundamentais para a análise, formulação e implementação de políticas públicas, instituições podem tanto designar normas sociais em si mesmas, ‘regras’, “prescrições compartilhadas (deve, não deve, ou pode) que são mutuamente entendidas e previsivelmente implementadas em situações particulares por agentes responsáveis por monitorar a conduta e por impor sanções” (OSTROM, 2007, p. 23) como organizações responsáveis por inculcar normas sociais em indivíduos e grupos.

O estudo de instituições como organizações, mas também como normas sociais, tem referências importantes na Sociologia contem-

---

2 Um espaço cujas características são definidas pela configuração das inter-relações entre atores individuais e coletivos, interessados e atuantes nesse campo, e pelas lutas travadas por esses atores ao disputarem por posições superiores na configuração (HARKER et al., 1990; OWEN-SMITH e POWELL, 2008).

porânea. A obra de Goffman (1959, 1961) e de Foucault (1979, 1987), embora tenham raízes teóricas contrastantes – Goffman, durkheimiano, e Foucault, pós-estruturalista –, compartilham da preocupação em construir explicações para o modo como os indivíduos são e agem nas sociedades contemporâneas. Instituições sociais compelem os indivíduos a assumirem papéis sociais a elas adequados, e a sociedade a se manter integrada (GOFFMAN, 1959), e por meio do poder disciplinar e do biopoder constroem as pessoas a serem normais, e a sociedade a aumentar sua produtividade nas fábricas, na produção do saber, de serviços de saúde (FOUCAULT, 1987). Porém, os indivíduos que assumem papéis e posições em hierarquias sociais nas diferentes interações em que se envolvem, procuram afirmar e preservar sua autonomia e dignidade pessoal diante do poder de forças estruturais, mediante uma variedade de pequenas estratégias de resistência, mesmo que não consigam obter um autodomínio absoluto de seus atos (MARTINS, 2008; COLLINS, 1994).

Dada a perspectiva microssociológica de boa parte desses estudos – mesmo se a dimensão microssocial é vista como reflexo de macroestruturas –, os instrumentos teóricos por eles desenvolvidos são particularmente úteis para o exame de processos de implementação de políticas públicas. Podem ser utilizados para analisar as relações entre os responsáveis diretos pela oferta de bens e serviços públicos e beneficiários. Ou, ainda, para o estudo de burocracias governamentais ou institucionais.

Perspectivas teóricas muito influentes na análise de políticas públicas, que atribuem causalidade às macroestruturas, concebem com instituições as regras, convenções e expectativas de como agir. Instituições definem as ações consideradas apropriadas e as posições de indivíduos e grupos em estruturas sociais hierarquizadas, tratadas como sistemas macropolíticos, campos, sistemas ou subsistemas setoriais (HOWLETT e RAMESH, 1998; MCCOOL, 1998; ORR, 2006; SABATIER, 1988; WORSHAM, 1998).

Os modelos analíticos neoinstitucionalistas são provavelmente hoje a referência teórica mais importante para o estudo de políticas

públicas. Eles visam entender o papel da arquitetura institucional – que estrutura as interações e as transações que acontecem na arena política – na determinação de resultados sociais e políticos. O pressuposto central é o de que as regras institucionais, os procedimentos e as convenções moldam as preferências individuais e estimulam ou limitam as opções de comportamento de indivíduos e organizações por meio de certos mecanismos de incentivo ou de sanção (HALL e TAYLOR, 1996; IMMERGUT, 1998; OSTROM, 2007; SCHARPF, 1997). O neoinstitucionalismo sociológico tem uma interlocução mais intensa com a Sociologia, na medida em que acentua o papel dos imperativos culturais na construção de políticas públicas (MILLER e BANASZAK-HOLL, 2005). Entretanto, as diferentes abordagens neoinstitucionalistas têm crescentemente reconhecido que os atores, as instituições com as quais eles operam e o senso comum que informa a ação são condicionados por imperativos cognitivos e normativos (HALL e TAYLOR, 1998).

Nesta seção foram destacados três tipos de contribuição que a Sociologia oferece para o campo da análise de políticas públicas: a que examina os grupos sociais, particularmente as correntes que os tratam como ‘agentes’ que influenciam a formação e implementação de políticas; a que acentua a importância dos imperativos culturais que participam na produção das *policies*; e a que ressalta a relevância das estruturas sociais e das instituições na construção e desenvolvimento de políticas. Porém, no Brasil, as políticas públicas também têm sido estudadas no interior do campo disciplinar da Sociologia, de modo que a contribuição da disciplina verifica-se ainda na construção de um corpus de conhecimento empírico sobre as políticas e temas correlatos, tais como, Estado, políticas públicas, instituições e democracia, como será visto a seguir.

## Políticas públicas no centro da agenda de pesquisas da Sociologia no Brasil

No Brasil, somente a partir dos anos 1990, a Sociologia – e também a Ciência Política – incluiu as políticas públicas, e os debates teóricos específicos desse campo disciplinar, no centro de sua agenda de pesquisa. Paradoxalmente, a Sociologia no Brasil constitui-se inicialmente como uma Sociologia Política, preocupada com as políticas e com o processo político (REIS, 1996; SALLUM JR., 2002). Apenas depois da metade dos anos 1960 é que a Sociologia e a Ciência Política começaram a ser ensinadas como campos de conhecimento distintos. Segundo Reis (1996), a não diferenciação verificada anteriormente refletia ao mesmo tempo um baixo grau de especialização acadêmica e uma visão altamente politizada da sociedade. Engajados no projeto construção da nação e do Estado e, principalmente depois da segunda metade dos anos 1960, com a promoção do desenvolvimento (SALLUM JR., 2002), os cientistas sociais brasileiros produziam uma Sociologia politizada. Os estudos “sobre estratificação e mobilidade social, urbanização, industrialização, migração rural-urbana ou outros fenômenos sociais usualmente acentuavam as implicações políticas dos processos societais” (REIS, 1996, p. 81).

O alto grau de politização do debate combinado à grande influência do Marxismo, mesmo que de um Marxismo ‘enriquecido’ (SALLUM JR., 2002, p. 84), e a resistência ao Regime Militar favoreceram à proliferação de interpretações que consideravam as políticas públicas como estruturalmente opressivas das classes subalternas ou funcionais à manutenção do regime autoritário e a permanência e reprodução do sistema capitalista. Pouca atenção era direcionada às regras institucionais, aos imperativos normativos ou cognitivos, às disputas políticas que ocorrem no interior do aparelho estatal ou às possibilidades de existência de conexões entre atores estatais e sociais. O inovador conceito de anéis burocráticos, empregado por Cardoso (1972), pode ser entendido como mecanismo de ligações de atores em rede. Trata-se, porém, de conexões estabelecidas entre a burocracia

estatal, do governo ou de suas empresas, com a burocracia do setor privado, empresas, sindicatos, agências nacionais e internacionais. Eventuais relacionamentos entre atores estatais e sociais - da sociedade civil – somente passaram a ser admitidos como possíveis quando abordagens gramscianas, nos anos 1980 (COUTINHO e NOGUEIRA, 1985; GOMES, 2010), enriqueceram as análises predominantemente marxistas do Estado e das políticas.

No Brasil, a constituição da análise de políticas públicas como um campo de conhecimento específico remonta ao final dos anos 1990. Até então, observava-se uma fragmentação organizacional e temática, em torno de poucos centros de produção acadêmica, com destaque para o Núcleo de Estudos de Políticas Públicas, fundado em 1982, sob a coordenação de Sonia Draibe, junto à Faculdade de Economia da UNICAMP e junto às “burocracias públicas” (MELO, 1999, p. 66). Passada pouco mais de uma década, essa apreciação não parece mais retratar a realidade da área (FARIA, 2011). O campo não apenas se instituiu como se expandiu muito. A mudança foi impulsionada, entre outras razões, pelo crescimento de novos paradigmas teóricos nas ciências sociais, que reduziram a importância das abordagens marxistas, e pela relevância que assumiu na agenda governamental a questão da promoção do desenvolvimento conjugado a políticas sociais (DRAIBE e RIESCO, 2009). Houve também expressivo aumento dos empregos na administração pública ou em organizações não governamentais e privadas<sup>3</sup>, especialmente naquelas envolvidas na provisão de serviços sociais. Paralelamente a isso se observou a expansão acelerada da formação graduada e pós-graduada na área de políticas públicas (FARIA, 2011).

---

3 Em 1992, 4,5% das pessoas ocupadas, com dez anos ou mais, estavam empregadas no setor público, enquanto em 2007 o percentual subiu para 8,6% (IBGE, PNAD, 2008). No entanto, há muito mais pessoas ocupadas em atividades relacionadas à provisão de serviços ou bens públicos, uma vez que grande parte dessa provisão é realizada por organizações da sociedade civil e de mercado. Os postos de trabalho do grupamento “educação, saúde, serviços sociais, administração pública, defesa e seguridade social”, utilizado pelo IBGE (2010), representavam 21,5% do total de pessoal ocupado, em 2007, no Brasil. O grupamento estava entre os que apresentavam os maiores níveis de rendimento e teve um aumento de 2,7% nos postos de trabalho, entre 2005 e 2006.

A expansão acelerada das políticas públicas no Brasil, nos anos 2000 (FARIA, 2011), tem se processado com a participação de diversas disciplinas correlatas. A classificação de áreas do conhecimento do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) considera as políticas públicas como uma subárea da Ciência Política. De fato, sua institucionalização mais consistente ocorreu junto a essa área disciplinar, haja vista a crescente estruturação da área temática 'Estado e Políticas Públicas' junto à Associação Brasileira de Ciência Política. Porém, o GT Políticas Públicas da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), em funcionamento desde 2001, tem se constituído como um polo irradiador do debate interdisciplinar sobre a temática (HOCHMAN et al, 2007). Na área de Sociologia foi criado um GT de Sociedade e Políticas Públicas no XVI Congresso Brasileiro de Sociologia, que se realizará em 2013. O caráter interdisciplinar do tema manifesta-se também na dispersão dos cursos de políticas e de gestão públicas pelas diversas áreas de avaliação da Capes (CAPES, 2013) e nos diferentes departamentos de instituições de ensino superior e de pesquisa envolvidas na docência e na investigação.

A Sociologia no Brasil tem participado da consolidação do campo das políticas públicas no país, embora ainda seja incipiente no ambiente acadêmico da disciplina a conjugação das teorias sociológicas contemporâneas com os debates teóricos da *Policy Analysis*. No entanto, como Fligstein e McAdam (2012) o demonstraram, esse isolamento disciplinar não é peculiaridade das Ciências Sociais no Brasil. É uma característica do modo como se estruturaram as relações entre essas disciplinas, que somente agora vem sendo modificado, no sentido de integrar abordagens teóricas sobre os mesmos fenômenos sociais que se desenvolveram de modo paralelo.

Mesmo que utilizando recursos teóricos que incorporam limitadamente as contribuições da *Policy Analysis*, parcela considerável da pesquisa sociológica no Brasil está voltada ao exame de temas direta ou indiretamente relacionados ao campo das políticas públicas. Evidências disso são as linhas de pesquisa dos programas de

pós-graduação da área de Sociologia e os trabalhos apresentados nos Congressos da Sociedade Brasileira de Sociologia.

A pós-graduação expressa o estado da arte de uma disciplina, porque os temas que organizam os esforços de pesquisas e as disciplinas ministradas indicam as tendências em termos de investigação e de formação de profissionais habilitados a capacitar outros profissionais em nível de pós-graduação e de graduação. A avaliação da pós-graduação em Sociologia e Ciências Sociais na Capes, em 2013, é integrada por 54<sup>4</sup> programas em Ciências Sociais, em Sociologia, em Sociologia Política, em Planejamento e Políticas Públicas e em Sociologia e Antropologia. A análise aqui empreendida sobre 100 linhas de pesquisas se refere somente a 18 Programas de Sociologia<sup>5</sup> e a um de Sociologia e Antropologia. O objetivo dessa redução foi o de isolar a eventual distorção que o foco disciplinar em Ciência Política poderia produzir.

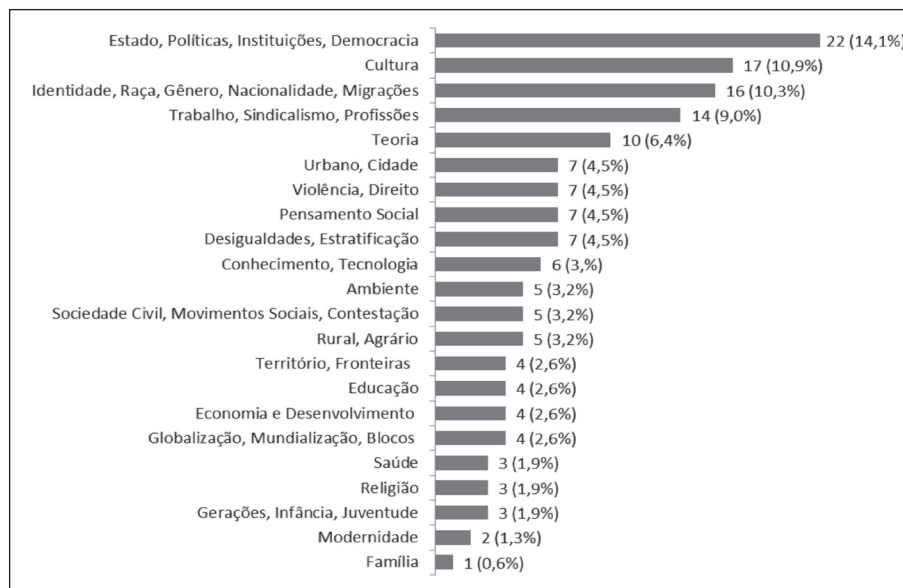
O Gráfico 1 apresenta a distribuição das 100 linhas de pesquisa por 22 temáticas. Como uma linha pode abordar temas variados, 57 linhas foram classificadas em uma única categoria temática, mas 33 foram classificadas em duas, sete, em três e três em quatro temas de investigação diferentes, perfazendo um total de 156 classificações. O tema 'Estado, Políticas, Instituições e Democracia', diretamente relacionado às políticas públicas, foi o mais frequente, presente em 22 das 100 linhas analisadas. Nos 19 PPGs examinados, foi o tema mais recorrente, encontrado em 16 deles. Se considerarmos que 'Economia, Desenvolvimento' está muito relacionado às políticas públicas, teríamos a presença da questão em 18 dos 19 PPGs. Considere-se ainda que, dada a transversalidade do tema políticas públicas, é possível supor que a questão seja abordada em estudos realizados em outras linhas de pesquisa.

---

4 São 54 Programas ativos e o Programa de Sociologia Políticas da UFMG, em extinção.

5 São 19 Programas de Sociologia, mas no momento da pesquisa o sitio na internet do Programa da UFMG estava inacessível.

Gráfico 1. Distribuição das linhas de pesquisa dos Programas de Pós-Graduação em Sociologia e Sociologia e Antropologia por 22 temas de investigação – Brasil, 2013



Fonte: Sites dos 18 PPGs em Sociologia e do PPG em Sociologia e Antropologia da Área de Avaliação Capes 'Sociologia e Ciências Sociais', em 2013.

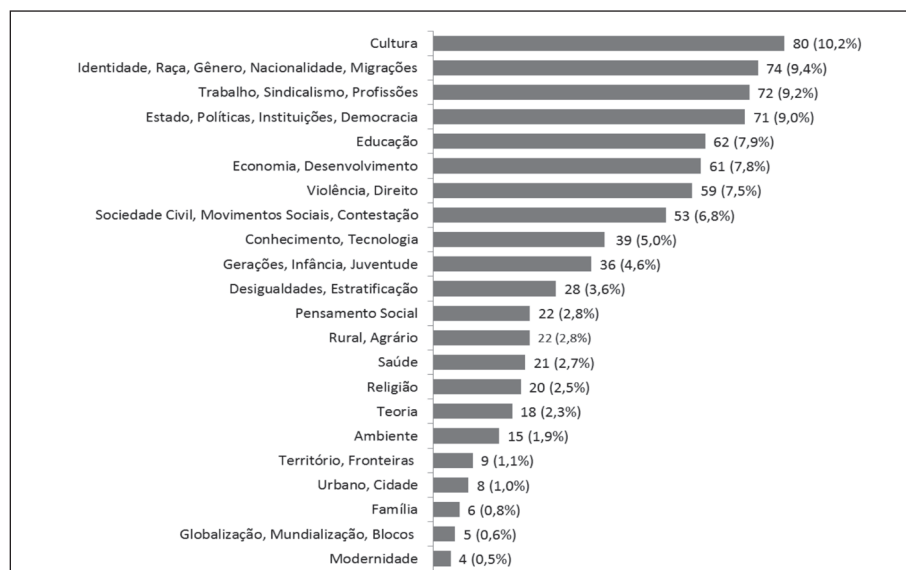
O Gráfico 2 mostra a distribuição, por 22 temáticas, dos 513 trabalhos apresentados em Grupos de Trabalhos (GTs)<sup>6</sup> durante o XV Con-

6 GT01: A questão agrária no Brasil contemporâneo: redefinições teóricas e dilemas políticos; GT02: Ciência, tecnologia e inovação social; GT03: Conflitos socioambientais; GT04: Consumo e Cidadania; GT05: Desigualdade e Estratificação Social; GT07: Educação e Sociedade; GT06: Economia social e solidária: alternativas de trabalho, participação e mobilização coletiva; GT08: Educação Superior na Sociedade contemporânea; GT09: Ensino de Sociologia; GT10: Gerações e Contemporaneidade; GT11: Memória e Sociedade; GT12: Mercados Ilícitos e Processos de Criminalização: desafios metodológicos; GT13: Movimentos Sociais na atualidade: reconfigurações das práticas e novos desafios teóricos; GT14: Movimentos sociais, organizações de representação e lutas por direitos no campo; GT15: Novas configurações do trabalho nos espaços urbano e rural; GT16: Novas Sociologias: pesquisas interseccionais feministas, pós-coloniais e queer; GT17: Ocupações e profissões; GT18: Pensamento Social no Brasil; GT19: Religião e Modernidade; GT20: Saúde e Sociedade; GT21: Segregação social, políticas públicas e direitos humanos; GT22: Sexualidades, corporalidades e transgressões; GT23: Sociologia da Arte; GT24: Sociologia da Cultura; GT25: Sociologia do conhecimento e metodologias qualitativas; GT26: Sociologia do esporte; GT27: Sociologia e Imagem; GT28: Sociologia e Juventude: questões e estudos contemporâneos; GT29: Sociologia Econômica; GT30: Teoria sociológica; GT31: Trabalho, Sindicalismo e Ações Coletivas; GT32: Violência e Sociedade.



gresso Brasileiro de Sociologia. Também neste caso, como os trabalhos podiam ter interfaces com temas variados, 270 foram classificados em uma única categoria temática, 215 em duas, 27 em três, um em quatro, em um total de 785 classificações. O tema ‘Estado, Políticas, Instituições e Democracia’ foi o quarto mais frequentemente, presente em 71 dos 513 trabalhos, sendo superado pelas temáticas ‘Cultura’, ‘Identidade, Raça, Gênero, Nacionalidade, Migrações’ e ‘Trabalho, Sindicalismo, Profissões’, encontradas em 80, 74 e 72 dos estudos, respectivamente. Entretanto, agregando-se as categorias ‘Estado, Políticas, Instituições e Democracia’ e ‘Economia e Desenvolvimento’, a temática estaria presente em 116 trabalhos (132 classificações, menos 16 trabalhos classificados nas duas categorias). Como a ementa e a denominação de GTs tendem a induzir os autores a apresentar trabalhos que a elas se conformem, provavelmente a partir do próximo Congresso, com a criação do GT Sociologia e Políticas Públicas, crescerá a proporção de apresentações de estudos sobre políticas públicas. Mas se isso realmente acontecerá, somente saberemos futuramente.

Gráfico 2. Distribuição dos trabalhos apresentados nos GTs do durante o XV Congresso Brasileiro de Sociologia, por 22 temas de investigação – Brasil, 2011



Fonte: Site do XV Congresso Brasileiro de Sociologia, 2013.

A concentração de pesquisas em questões relacionadas à esfera da política chama a atenção. Mesmo não tratando diretamente de ‘políticas públicas’, a Sociologia no Brasil colabora com a consolidação desse campo de estudos ao investigar objetos fortemente relacionados a políticas setoriais, tais como o trabalho, as profissões, a educação, a violência, a ciência e tecnologia, a saúde, o meio ambiente, o rural e o urbano. Além disso, tanto nas linhas de pesquisa dos Programas de Pós-Graduação como nos trabalhos apresentados no Congresso da SBS de 2011, há temas de pesquisa sociológica transversais que tratam da coesão social, ainda que segmentada, e da estruturação das sociedades em estratos hierarquizados, tais como as desigualdades e a estratificação social, a mobilidade social, as identidades sociais, sejam elas relacionadas às classes sociais, à raça, ao gênero ou às nacionalidades, cujo o exame é indispensável para a análise de políticas públicas.

## Conclusões

O artigo tratou da contribuição da Sociologia para a análise de políticas públicas. Destacou a importância dos recursos teóricos que a disciplina oferece ao focalizar em seus estudos o polo societal das relações entre Estado e sociedade. Embora tenham sido mencionadas as raízes clássicas dos estudos que tratam dos grupos sociais, dos imperativos culturais e das instituições e estruturas sociais, a análise destacou as perspectivas contemporâneas. Foram ressaltadas também as convergências entre teorias sociológicas contemporâneas, o neoinstitucionalismo sociológico e as teorias da formação da agenda na medida em que essas abordagens teóricas têm chamado atenção para os processos de legitimação social de determinadas formas de conceber e explicar problemas e de considerar moralmente aceitáveis certas ações e políticas.

Observou-se ainda que objetos de pesquisa relacionados às políticas públicas têm lugar relevante na agenda de pesquisas da Sociologia no Brasil. Constatou-se que temas como ‘Estado, Políticas, Instituições e Democracia’ e ‘Economia e Desenvolvimento’ aparecem

recorrentemente tanto nas linhas de pesquisa dos Programas de Pós-Graduação em Sociologia, em 2013, como entre os trabalhos que foram apresentados no XV Congresso Brasileiro de Sociologia, em 2011.

Os estudos sociológicos sobre políticas públicas não são avaliações de ‘políticas’: são análises da sociedade e do Estado e das relações sociais e políticas. Como tal, não produzem recomendações ou propostas acabadas de solução para ‘problemas’ identificados por gestores ou analistas de políticas públicas ou organizações. Seus principais objetivos são os de descrever, explicar ou compreender objetos sob perspectivas teóricas da Sociologia. Entretanto, são exatamente esses estudos que têm a capacidade de produzir análises sobre a realidade social e política que, em alguma medida, reconstituam a complexidade de nossas sociedades oferecendo assim aos analistas e gestores de políticas públicas informações e interpretações sobre tal realidade que permitam aos mesmos fazer escolhas consistentes sobre as políticas sobre as quais têm poder decisório.

## Referências

BÖRZEL, T. (1998), “Organizing Babylon: on the Different Conceptions of Policy Networks”. *Public Administration*, v. 76, n. 2, pp. 253-273.

BOURDIEU, P. (1989), *O poder simbólico*. Lisboa: Difel/Bertrand.

CAMPBELL, J.L. (2002), “Ideas, Politics, and Public Policy”. *Annual Review of Sociology*, v. 28, pp. 21-38.

CARDOSO, Fernando Henrique. (1975), *Autoritarismo e Democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

CAPES, (2013). Multidisciplinar: Interdisciplinar: Ciências Humanas, Ciência Humanas e Sociais, Ciências Sociais Aplicadas e Ciências Sociais e Humanas <http://conteudoweb.capes.gov.br/conteudoweb/ProjetoRelacaoCursosServlet?acao=pesquisarles&codigoArea=90100000&descricaoArea=MULTIDISCIPLINAR+&descricaoAreaConhecimento=INTERDISCIPLINAR&descricaoAreaAvaliacao=INTERDISCIPLINAR>; Ciências Humanas: Ciência Política, Sociolo-

gia <http://conteudoweb.capes.gov.br/conteudoweb/ProjetoRelacaoCursosServlet?acao=pesquisarArea&codigoGrandeArea=70000000&descricaoGrandeArea=CI%CANCINAS+HUMANAS+> On Line. Acesso em 14 de abril de 2013.

CASTELLS, M. (1999), *Sociedade em rede. A era da informação: economia, sociedade e cultura*. São Paulo: Paz e Terra.

COHEN, J. (2003), “Sociedade civil e globalização: repensando categorias”. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 46, n. 3, pp. 419-459.

COHEN, J.; ARATO, A. (1992), *Civil society and political theory*. Cambridge: MIT Press.

COLLINS, R. (1994), *Four Sociological Traditions*. Oxford: Oxford University Press.

CORTES, S.V. (s/d). “Sociologia e Políticas Públicas”. In: MARQUES, E.; FARIA, C.A. (orgs.). *A política pública como campo multidisciplinar*. No prelo.

CORTES, S.V.; LIMA, L.L. (2012), *A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas*. *Lua Nova*, São Paulo, n. 87.

COUTINHO, C.N.; NOGUEIRA, M. (eds.). (1985), *Gramsci e a América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

DIMAGGIO, P. (1994.), “Culture and economy”. In: SMELER, N.; SWEEDBERG, R. (orgs.). *Handbook of Economic Sociology*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

DRAIBE, S.M.; RIESCO, M. (2009), *El Estado de Bienestar Social en América Latina. Una nueva estrategia de desarrollo*. Madrid: Fundación Carolina.

ELIAS, N. (1994), *A sociedade dos indivíduos*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.

EMIRBAYER, M. (1997), “Manifesto for a Relational Sociology”. *The American Journal of Sociology*, v. 103, n. 2, pp. 281-317.

FARIA, C.A.P. (2003), “Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um Inventário Sucinto das Principais Vertentes Analíticas Recentes”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 18, n. 51, pp. 21-30.

FARIA, C.A.P. (2011), “Implementação: ainda o ‘elo perdido’ da Análise de Políticas Públicas no Brasil?” Trabalho apresentado no 35º Encontro Anual da ANPOCS. GT Políticas Públicas. Caxambu.

FELD, S.L. (2002), “On the emergence of social norms”. *Contemporary Sociology*, v. 31, n. 6, pp. 638-640.

FLIGSTEIN, N.; MCADAM, D. (2012), *A Theory of Fields*. New York: Oxford University Press.

FIGUEIREDO, A. L. V. (2008), “O Caminho Quilombola: Interpretação constitucional e reconhecimento de direitos étnicos”. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: IUPRJ.

FOUCAULT, M. (1987), *Vigiar e Punir: Nascimento da prisão*. Rio de Janeiro: Vozes.

FOUCAULT, M.(1979), *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal.

FRASER, N. (2001), “Da redistribuição ao reconhecimento? Dilemas da justiça na era Pós-socialista”. In: SOUZA, J. (org). *Democracia hoje*. Brasília: UnB.

GIDDENS, A. (1989), *A constituição da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes.

GOFFMAN, E. (1961), *Asylums: Essays on the Social Situation of Mental Patients and Other Inmates*. New York: Doubleday Anchor.

GOFFMAN, E. (1959), *The Presentation of Self in Everyday Life*. New York: Anchor Books.

GOMES, V.O. (2010), Os intérpretes de Gramsci no Brasil: um estudo sobre a apropriação do conceito de revolução passiva. Comunicação Seminário Internacional ‘Gamski e os Movimentos Populares’. Niterói, FEUFF.

GRAMSCI, A. (2004), *Cadernos do Cárcere*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

HABERMAS, J. (1989), *The Structural Transformation of the Public Sphere*. Cambridge: MIT Press.

HALL, P.; TAYLOR, R. (1996), “Political Science and the Three New Institutionalisms”. *Political Studies*, v. 44, n. 3, pp. 936–957.

HARKER, R., MAHAR, C., WILKES, C. (1990), *An Introduction to the Work of Pierre Bourdieu: the practice of theory*. Londres: Macmillan Press.

HOCHMAN, G., ARRETCHE, M., MARQUES, E (eds.). (2007), *Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.

HONNETH, A. (2003), *Luta por Reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Ed. 34.

HOWLETT, M.; RAMESH, M. (1998), "Policy subsystem configurations and policy change: operationalizing the postpositivist analysis of the politics of the policy process". *Policy Studies Journal*, v. 26, n. 3, pp.466-481.

IMMERGUT, E. (1998), "The Theoretical Core of the New Institutionalism". *Politics and Society*, v. 26, n. 1, pp. 5-34.

INGRAM, H.; SCHNEIDER, A. L.; DELEON, P. (2007), "Social construction and policy design". In: SABATIER, P. A. (org.). *Theories of the policy process*. Cambridge, MA: Westview Press.

KINGDON, J. W. (1995), *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Addison, Wesley Longman.

KORPI, W. (2000), "The power resources model". In: CASTLES, F.; PIERSON, C. (orgs.). *The welfare state reader*. Cambridge: Cambridge Polity Press.

LUHMANN, N. (1991), *Sistemas sociológicos: lineamentos para una teoría general*. Madri: Alianza Editorial/Universidad Iberoamericana.  
MARQUES, E.C. (2010), *Redes sociais, segregação e pobreza*. São Paulo: Unesp.

MARTINS, C. (2008), "Notas sobre o sentimento de embaraço em Erving Goffman". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.23, n. 68, pp. 137-144.

McADAM, D. (2003), "Beyond structural analysis: toward a more dynamic understanding of social movements". In: DIANI, M.; McADAM, D. (orgs). *Social movements and networks: relational approaches to collective action*. Oxford: Oxford University Press.

McCOOL, D. (1998), "The subsystem family of concepts: a critique and a proposal". *Political Research Quarterly*, v. 51, n. 2, pp. 551-570.

MELO, M. A. (1999), “Estado, Governo e Políticas Públicas”. In: MICELI, S. (org.). *O que ler na Ciência Social Brasileira (1970-1995). Ciência Política, Vol.III*. São Paulo: Sumaré/ Anpocs&Capes.

MELUCCI, A. (2001), *A invenção do presente: movimentos sociais nas sociedades complexas*. Petrópolis: Vozes.

MELUCCI, A. (1985), “The Symbolic Challenge of Contemporary Movements”. *Social Research*, v. 53, n. 4, pp. 798-816.

MENICUCCI, T.M.G.; BRASIL, F.D. (2010), Construção de agendas e inovações institucionais: análise comparativa da reforma sanitária e da reforma urbana. *Estudos de Sociologia*, v. 15, p. 369-396.

MILLER, E. A.; BANASZAK-HOLL, J. (2005), “Cognitive and Normative Determinants of State Policy Making Behavior: Lessons from the Sociological Institutionalism”. *Publius*, v. 35, n. 2, pp.191–216.

MULLER, P.; SUREL, Y. (2002), *A análise de políticas públicas*. Pelotas: Educat.

Neil Fligstein and Doug McAdam. (2012), *A Theory of Fields*. New York: Oxford University Press. Doug McAdam and Hilary Boudet. 2012.

OFFE, C. (1989), *Capitalismo desorganizado. Transformações contemporâneas do trabalho e da política*. São Paulo: Brasiliense.

ORR, S. (2006), “Policy subsystems and regimes: organized interests and climate change policy”. *The Policy Studies Journal*, v. 34, n. 2, pp. 147-169.

OSTROM, E. (2007), “Institutional rational choice”. In: SABATIER, P. (org.). *Theories of the policy process*. Cambridge, MA: Westview Press.

OWEN-SMITH, J.; POWELL, W. W. (2008), “Networks and Institutions”. In: GREENWOOD, R.; OLIVER, C.; SAHLIN, K.; SUDDABY, R. (orgs.). *The Sage handbook of organizational institutionalism*. London: Sage Publications.

PIELLON, M.(1999), “Bourdieu’s Field and the Sociology of Welfare”. *Journal of Social Policy*, v. 27, n. 2, pp. 213–229.

REIS, E. (1996), “Political Sociology in Brazil: Making Sense of History”. *Current Sociology*. V. 44, n. 3, pp. 81-107.

SABATIER, P. (1988), "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein". *Policy Sciences*, v. 21, n. 2-3, pp. 129-168.

SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. (1993), *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: Westview.

SABATIER, P.; WEIBLE, C. M. (2007), "The advocacy coalition framework: innovation and clarifications". In: SABATIER, P (org.). *Theories of the policy process*. Cambridge, MA: Westview Press.

SALLUM JR., Brasílio. (2002), "Notas sobre o surgimento da sociologia política em São Paulo". *Política & Sociedade*. n. 1, pp. 73-86.

SCHARPF, F. W. (1997), *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*. Boulder, CO: Westview Press.

SCHERER-WARREN, I. (1993), *Redes de Movimentos Sociais*. São Paulo: Loyola.

SOUZA, C. (2006), "Políticas Públicas: uma revisão da literatura". *Sociologias*, ano 8, n. 16, pp. 20-45.

TAYLOR, C. (1994), *Multiculturalismo: examinando a política de reconhecimento*. Lisboa: Instituto Piaget.

TOURAINE, A. (1981), *The voice and the eye: An analysis of social movements*. Cambridge: Cambridge University Press.

TRUE, J.L; JONES,B.D.; BAUMGARTENER, F.R. (2007), "Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policy Making". In: SABATIER, P.A. (org.). *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press.

WILSON, J. (1993), "The Moral Sense: Presidential Address, American Political Science Association". *The American Political Science Review*, v. 87, n. 1, pp. 1-11.

WORSHAM, J. (1998), "Wavering equilibriums: subsystem dynamics and agenda control". *American Politics Quarterly*, v. 26, n. 4, pp. 485-512.

Artigo recebido em maio de 2013 | Aprovado em julho de 2013