

CONSIDERAÇÕES TEÓRICAS SOBRE A CONSTRUÇÃO SOCIAL DE PROBLEMAS PÚBLICOS: CONTEXTO COMPETITIVO E ORDEM SIMBÓLICA

THEORETICAL CONSIDERATIONS ABOUT PUBLIC PROBLEMS SOCIAL CONSTRUCTION: COMPETITIVE CONTEXT AND SYMBOLIC ORDER

CONSIDERACIONES TEÓRICAS SOBRE LA CONSTRUCCIÓN SOCIAL DE PROBLEMAS PÚBLICOS: CONTEXTO COMPETITIVO Y ORDEN SIMBÓLICO

Marilene de Souza Campos¹

RESUMO:

Predomina na literatura, tratamento teórico objetivista da emergência e desenvolvimento de problemas públicos. A abordagem das políticas públicas através dos ciclos heurísticos, raramente contempla as disputas subjetivas que constroem interpretações, que nem sempre prevalecem as mesmas por todo processo, mas que fundamentam e influenciam de modo dinâmico a formulação, a implementação e avaliação. Em geral, as construções culturais são dadas como *took for granted*. Este ensaio teórico propõe um modelo heurístico que integra contribuições do modelo das arenas públicas do construtivismo social e a análise da cultura de um problema público na perspectiva do interacionismo simbólico de Joseph Gusfield. Problemas públicos apresentam uma cultura. Considera-se a emergência de problemas públicos como originária de relações sociais. A cultura de um problema público manifesta no discurso e desenvolve-se associada a um modelo de competição nas arenas públicas.

PALAVRAS-CHAVE: Construtivismo Social; Cultura de Problemas Públicos; Arenas e Debate Público.

ABSTRACT:

It predominates in the literature, objectivist theoretical treatment of the emergence and development of public problems. The approach of public policies through heuristic cycles rarely contemplates subjective disputes that construct interpretations, which do not always prevail throughout the process, but which inform and influence in a dynamic way the formulation, implementation and evaluation. In general, cultural constructions are given as *took for granted*. Public problems present a culture. Aiming to enrich the debate, we present an analytical model, based on the constructivist approach to the definition of public problems. It is considered the emergence of public problems as originating in social relations. The culture of a public problem manifests itself in discourse and develops associated with a model of competition in the public arenas.

KEYWORDS: Social Constructivism; Culture of Public Problems; Argument and Public Debate.

¹ Doutora e mestra em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro e graduada em Ciências Sociais pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professora da Universidade Federal de Viçosa *campus* Rio Paranaíba e coordenadora do Mestrado Profissional em Administração Pública. Currículo: <http://lattes.cnpq.br/2307841968343242>.

Revista Brasileira de Gestão e Engenharia – ISSN 2237-1664 Centro de Ensino Superior de São Gotardo	Número XVIII Volume I Jul-dez 2018	Trabalho 01 Páginas 01-17
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/gestaoeengenharia	periodicoscesg@gmail.com	

RESUMEN:

Predomina en la literatura sobre políticas públicas, tratamiento objetivista de la emergencia de problemas públicos. El enfoque de las políticas públicas a través de los ciclos heurísticos de desarrollo raramente contempla las disputas subjetivas que construyen interpretaciones, que no siempre prevalecen por todo proceso, sino que fundamentan e influyen la formulación, la implementación y la evaluación. En general, las construcciones culturales se dan como se ha concedido. Con el objetivo de enriquecer el debate, analizamos un modelo teórico argumentativo, basado en el enfoque constructivista de la definición de problemas públicos. Tal enfoque considera la emergencia de problemas públicos como originaria de relaciones sociales y se fundamenta en la perspectiva persuasiva del discurso sobre cuestiones públicas y emerge asociada a un modelo de competencia en las arenas públicas.

PALABRAS CLAVE: Constructivismo Social; Cultura de Problemas Públicos; Argumentación y Debate Público

01 – INTRODUÇÃO

A abordagem do construtivismo social apresenta importantes contribuições para os estudos de políticas públicas, dentre as quais se destaca a possível associação entre a percepção de um problema social e o leque de intervenções públicas consideradas aceitáveis pelos envolvidos direta ou indiretamente na sua elaboração (Gusfield, 1981; Rochefort e Cobb, 1994). Uma grande diversidade de estudos de políticas públicas desenvolve-se em torno de uma ferramenta heurística que é a abordagem do ciclo e suas fases hipoteticamente sequenciais e relativamente autônomas. Apesar de sua instrumentalidade, a abordagem dos ciclos raramente reflete a dinâmica das políticas públicas, seja pela alternância das sequências, seja pela realização de ações de formulação também na fase de implementação, seja pela influência dos contextos adaptativos². A fase avaliativa pode se diluir em todas as demais, através de monitoramento e análise.

Segundo Fuks (2000), a dimensão do debate público é introduzida na investigação na fase da “definição da agenda” (agenda setting), na qual se admite o aspecto da construção social dos problemas públicos, ou seja, é mais prontamente reconhecida a relação entre o processo social mais abrangente e as políticas públicas. Desse modo, atores envolvidos no processo definicional tendem a conduzir o conflito de modo favorável a si mesmos, buscando a adesão de outros participantes

² Apesar da definição das fases dos ciclos de elaboração das políticas públicas não ser consensual para os autores, as etapas variam em torno das fases seguintes: formação da agenda; formulação, implementação e avaliação. Secchi introduz a fase “identificação do problema” na qual introduz os estudos definicionais (FUKS, 2000; HOWLETT, RAMESH, PEARL, 2013; SECCHI, 2013).

Revista Brasileira de Gestão e Engenharia – ISSN 2237-1664 Centro de Ensino Superior de São Gotardo	Número XVIII Volume I Jul-dez 2018	Trabalho 01 Páginas 01-17
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/gestaoeengenharia	periodicoscesg@gmail.com	

(Rochefort e Cobb, 1994). A abordagem construtivista propicia uma nova orientação para os estudos definicionais, uma vez que desloca o enfoque das condições objetivas para as putativas, abarcando os aspectos subjetivos envolvidos na dinâmica da construção de problemas públicos.

Na abordagem construtivista e interacionista de Gusfield (1981), problemas públicos apresentam uma cultura, que no modelo proposto neste trabalho é contextualizada em um cenário de disputas, ou seja, as arenas públicas. Atores competem pela definição subjetiva do problema, e a mudança na compreensão de suas “causas”, implicações, sujeitos responsáveis pela resolução podem gerar implicações e redefinições de políticas públicas em quaisquer de suas fases. Esse enfoque, retira as teorias do espaço *take for granted*, ou seja, de naturalização do processo definicional e reintegra a abordagem às relações sociais e políticas.

O presente ensaio teórico apresenta importantes reflexões de autores do construtivismo para a reflexão sobre a dimensão social e política da definição de problemas públicos, que na literatura especializada nacional, assume uma perspectiva objetivista. Destaca a concepção pouco explorada nas pesquisas nacionais da abordagem de que problemas públicos possuem uma cultura, que se ergue sobre a naturalização de versão e exclusão de concepções alternativas Gusfield (1981). Aqui é apresentado um modelo teórico metodológico que encaixa a proposta de Gusfield no construtivismo contextual de Hilgartner e Bosk. Fuks. A reconstrução do modelo baseou-se na releitura dos autores fundadores e mais importantes do construtivismo social, que embora fizessem escola na produção norte-americana são ainda pouco explorados no Brasil. Assim, resgatamos Gusfield e atribuímos a ele uma centralidade na proposição do modelo. O trabalho organiza-se em três partes. Na primeira realizamos essa introdução. Na segunda parte, realizamos a discussão sobre o caráter subjetivo do processo definicional e sobre o caráter contextual da abordagem construtivista. Na terceira parte, abordamos a cultura e estrutura de um problema público, suas ferramentas para a análise do discurso que sustenta e justifica as ações relativas a um problema público específico.

Revista Brasileira de Gestão e Engenharia – ISSN 2237-1664 Centro de Ensino Superior de São Gotardo	Número XVIII Volume I Jul-dez 2018	Trabalho 01 Páginas 01-17
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/gestaoeengenharia	periodicoscesg@gmail.com	

02 – O CARÁTER PÚBLICO DE UM PROBLEMA SOCIAL

Fuks (1997) afirma que na análise da construção de problemas públicos, o construtivismo social rejeita a abordagem normativa, centrada no conceito de ideologia e estabelece toda sua concepção teórico-metodológica fundamentada no reconhecimento subjetivo dos atores. Desse modo, o construtivismo recusa as visões objetivistas e deterministas, que consideram que problemas públicos são epifenômenos da estrutura ou produto direto de realidades objetivas problemáticas. Por outro lado, procura-se evitar a caracterização do processo definicional como produto de uma “cultura”, entendida como entidade abstrata e retirada do contexto onde ocorre (FUKS, A contextualização do construtivismo baseia-se na consideração de que as disputas em torno da definição de problemas sociais se desenvolvem dentro do sistema de arenas públicas (BEST, 1995; HILGARNER E BOSK, 1988).

Caracterizamos, assim, o contexto social em que se desenvolvem as disputas definicionais:

A definição coletiva de problemas sociais não ocorre em alguns locais vagos tais como a sociedade ou a opinião pública, mas em arenas públicas particulares nas quais problemas sociais são moldados e se desenvolvem. Essas arenas incluem os braços executivo e o legislativo do governo, as cortes, o made for TV, o cinema, os mídia(noticiários de TV, revistas, jornais e rádio) organizações de campanha política, grupos de ação social, solicitações de mala direta, livros que tratam de questões sociais, a comunidade de pesquisa, organizações religiosas, sociedades profissionais e fundações privadas. São nessas instituições que problema públicos são discutidos, selecionados, concebidos, dramatizados, empacotados e apresentados ao público” (HILGARTNER e BOSK, 1988, p. 58-59).

Cada arena apresenta características estruturais distintas e se inter-relacionam no sistema de arenas, cada uma delas apresenta capacidade circunscrita de processar o grande número de demandas definicionais em competição, fato que limita o número de problemas que ingressarão nas agendas. Um modelo discursivo embasado na dinâmica argumentativa dos conflitos sociais e situando-as em arenas públicas, atribui à mídia um *status* privilegiado como arena, uma vez que nela a disputa pela atenção pública em torno de um assunto envolve a comunicação e a competição entre as demais arenas, ou seja, ela é o terreno de encontro de todas as

Revista Brasileira de Gestão e Engenharia – ISSN 2237-1664 Centro de Ensino Superior de São Gotardo	Número XVIII Volume I Jul-dez 2018	Trabalho 01 Páginas 01-17
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/gestaoeengenharia	periodicoscesg@gmail.com	

arenas que reivindicam o status de locus privilegiado para a definição de um problema público: terreno de convergência e de competição.

A definição de problemas públicos caracteriza-se pela dinâmica da tensão entre universal e particular, entre a definição da esfera do bem comum e aquela dos interesses privados. A atribuição de universalidade ao interesse é objeto de controvérsias que delineiam o processo de definição de problemas públicos. Um fenômeno está aberto a uma pluralidade de formas de construção social de sua universalidade, atores disputam o controle da autoridade desta definição ao mesmo tempo que disputam pela consistência e abrangência de uma retórica do bem público (RHYS,1995).

Uma das preocupações centrais do construtivismo é como uma dada questão torna-se um problema público. A abordagem construtivista assume que muitas situações e problemas possuem uma história e que nem sempre foram reconhecidas ou definidas como se apresentam atualmente e que podem também ser percebidas de modo diverso no futuro. Problemas públicos possuem uma carreira, uma vez que a interpretação dos fenômenos como prejudiciais ou danosos pode sofrer variações ao longo do tempo, seja pela incorporação de acontecimentos novos ou por mudanças na percepção das condições conjunturais ou estruturais que afetam o problema. Uma leitura do desenvolvimento diacrônico da retórica do bem público de determinados problemas sociais pode nos conduzir a exemplos de transformação destes discursos ao longo do tempo.

Enquanto os teóricos do construtivismo usam indiferenciadamente as categorias “problemas sociais” e “problemas públicos” (SPECTOR e KITSUSE, 1987; BAUMGARTNER e JONES,1993; HILGARTNER e BOSK, 1988), Gusfield (1981) insiste em diferenciá-las, argumentando que nem todos os problemas sociais adquirem status de problemas públicos, uma vez que nem sempre se tornam matéria de conflitos ou controvérsias nas arenas de ação pública, são conduzidos às agências governamentais encarregadas de sua resolução, ou integram as agendas de movimentos sociais que os conceituam e formulam reivindicações com o intuito de transformar a situação. Problemas que adquirem grande saliência e visibilidade em um período determinado podem não atrair a atenção em outros momentos. Desse

Revista Brasileira de Gestão e Engenharia – ISSN 2237-1664 Centro de Ensino Superior de São Gotardo	Número XVIII Volume I Jul-dez 2018	Trabalho 01 Páginas 01-17
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/gestaoeengenharia	periodicoscesg@gmail.com	

modo, analisar como o caráter público é construído e apresentado, pode ser bastante esclarecedor para a compreensão dos encaminhamentos do problema: a atribuição de responsabilidade política e as soluções propostas. A distinção entre problemas públicos e problemas sociais está na contextualização dos problemas sociais em arenas de ação e debates públicos. O caráter público ou a universalidade de um problema social está relacionado à possibilidade de consenso ou a uma universalidade socialmente construída, decorrente da disputa entre autores diversos (Estado, grupos sociais, formadores de opinião, cientistas, etc.) em torno de uma versão particular de um dado problema. A disputa sediada em arenas específicas, pode se dar entre uma pluralidade de versões, mas é essencialmente marcada pela desigualdade das condições de participação que implicam em vantagens para alguns atores, desvantagens para outros e em determinados casos o silêncio de alguns participantes. A dinâmica do conflito se manifesta na retórica dos grupos em competição munidos com valores e interesses diversos que buscam a persuasão de outros grupos acerca da relevância e universalidade de suas demandas. Os resultados dessa adesão podem incorporar inclusive os processos de institucionalização de um determinado pacote discursivo, caso atores relevantes para o processo sejam atraídos pelo repertório retórico em questão. O pacote discursivo, desse modo, passa a fundamentar escolhas políticas e este nível de institucionalização relacionar-se-ia à dominação política do mencionado pacote. A arena em que culmina esse processo é a legislativa. Segundo Spector e Kitsuse (1987), a trajetória que marca a carreira de um problema público constitui uma sequência de etapas nas quais o primeiro estágio poderia ser caracterizado: (1) pelas atividades dos atores, compreendidas no esforço para transformar problemas privados em problemas públicos; (2) um outro estágio definido a partir da resposta governamental às atividades reivindicatórias dos atores, a criação ou a destinação de agências para atendê-las. Caracteriza-se uma fase de consolidação do problema público com sua inclusão formal na agenda institucional (SPECTOR e KITSUSE, 1987, p. 152). Hilgartner e Bosk (1988) sintetizam a sequência de estágios da trajetória de um problema público, segundo o modelo de Spector e Kitsuse, nas etapas: incipiência, coalescência, institucionalização, fragmentação e dispersão. Entretanto,

Revista Brasileira de Gestão e Engenharia – ISSN 2237-1664 Centro de Ensino Superior de São Gotardo	Número XVIII Volume I Jul-dez 2018	Trabalho 01 Páginas 01-17
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/gestaoeengenharia	periodicoscesg@gmail.com	

os problemas atuam simultaneamente em diversos estágios e os padrões de progressão de um estágio a outro variam significativamente, a ponto de justificar o questionamento de que uma carreira típica seja realmente adequada à observação empírica (HILGARTNER e BOSK, 1988, p. 54). Centralizar o foco da análise em uma carreira ideal típica obscurece, segundo os autores a importância das interações entre problemas na análise dos processos definicionais. Por outro lado, a perspectiva de descrição da carreira de um problema público deve constituir-se de modo a permitir uma análise do contexto no qual este está inserido. Seguindo essa vertente reconhece-se que é na universalidade da lei que um problema público encontra seu status máximo de expressão de consenso referente a uma ordem cognitiva e moral que influi ativamente na orientação da ação pública, assim como é na esfera da ciência que um conjunto retórico encontra o mais elevado potencial persuasivo como “portador de verdade”. Isto significa dizer que uma das mais consolidadas representações do bem comum se encontra na lei, mas ao contrário de encerrar a carreira de um problema público, a regulamentação do conflito nos termos de uma dada versão não pode ser traduzida como eliminação das disputas.

03 – A EMERGÊNCIA DE PROBLEMAS PÚBLICOS

A teoria do construtivismo social pode ser definida como uma abordagem subjetivista da emergência de problemas públicos, contestando a abordagem que atribui a emergência dos mesmos às condições objetivas dolorosas, independentes dos processos definicionais dos atores envolvidos. Alexis de Tocqueville, em sua obra *Voyage a Angleterre et l'Irlande*, produto de sua visita a Manchester em 1835, relata a miséria dos trabalhadores das fábricas de tecidos, igualando as zonas de produção a cloacas a céu aberto. Ainda assim, Tocqueville destaca o aspecto subjetivo da emergência de problemas públicos, uma vez que a questão social da pobreza e do trabalho tornara-se, na Inglaterra, alvo de atenção e políticas públicas, argumentando que um pobre na Idade Média era muito mais pobre que um indivíduo de sua época e ainda assim jamais foi alvo de uma lei similar à *Poor Law* ou qualquer outra iniciativa

Revista Brasileira de Gestão e Engenharia – ISSN 2237-1664 Centro de Ensino Superior de São Gotardo	Número XVIII Volume I Jul-dez 2018	Trabalho 01 Páginas 01-17
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/gestaoeengenharia	periodicoscesg@gmail.com	

além das caritativas e individualistas. Trata-se de uma questão interpretativa, de natureza cultural ou subjetiva.

Spector e Kitsuse (1987) enfatizam o elemento putativo, ou seja, hipotetizado ou inferido, que está na base das atividades reivindicatórias dos atores, no que se refere à chamada conversão das condições objetivas em problemas públicos. Atores fazem inferências e suposições sobre a realidade objetiva e constroem reivindicações sobre condições que alegam existir. A questão da veracidade das afirmações sobre as condições objetivas ou do fundamento objetivo das reivindicações feitas pelos atores sociais, perde toda centralidade no estudo dos processos definicionais dos problemas públicos.

Gusfield afirma que os problemas sociais não brotam e se desenvolvem simplesmente na consciência dos atores; para reconhecer uma situação como problemática ou prejudicial, os atores baseiam-se em um sistema de categorização e definição dos eventos. Não são todas as situações dolorosas que se tornam objetos da ação pública ou matérias de crítica da ação pública, como também não são atribuídos os mesmos significados por todas as pessoas envolvidas e nem os significados atribuídos necessariamente mantêm-se os mesmos ao longo do tempo (GUSFIELD, 1988, p. 3).

Atividades definicionais têm sempre um caráter interativo: a formulação de demandas se dá sempre sobre alguma condição putativa e implica que o reclamante terá pelo o direito de ser ouvido. Todos aqueles que se envolvem nessas atividades participam da definição de problemas sociais, o que pode envolver um grande número de atores sociais: grupos de protestos, oficiais de agências governamentais, profissionais da mídia, representantes parlamentares, membros do executivo e profissionais da pesquisa, dentre outros. Spector e Kitsuse (1987) destacam o caráter interativo e normativo das atividades definicionais de problemas públicos:

As insatisfações que proveem o conteúdo e a base percebida das reivindicações são os produtos da interação entre aqueles que se tornam reivindicadores- clientes ou pacientes- e aqueles que providenciam o vocabulário de desconforto e as possibilidades de soluções alternativas. Soluções tanto quanto condições são putativas. Só a existência prévia desses arranjos institucionais e das

Revista Brasileira de Gestão e Engenharia – ISSN 2237-1664 Centro de Ensino Superior de São Gotardo	Número XVIII Volume I Jul-dez 2018	Trabalho 01 Páginas 01-17
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/gestaoeengenharia	periodicoscesg@gmail.com	

soluções putativas tornam os problemas, possíveis perceptíveis, nomeáveis e acionáveis (SPECTOR e KITSUSE, 1987, p. 85).

Compreendidas, desse modo, as atividades definicionais dos sujeitos são intensamente carregadas de valores, expressam demandas no contexto de um universo moral, ou seja, reivindicações são fenômenos normativos, propostos sobre condições que não necessariamente existem.

Hilgartner e Bosk (1988) situam o processo definicional em um sistema de arenas públicas. Os discursos públicos se desenvolvem em diversos fóruns que em vez de caracterizarem uma unidade, constituem conjuntos discursivos variados que competem e interagem. Podemos identificar discursos de sistemas peritos, tais como a ciência; discursos governamentais, diretamente envolvidos com processo de policy-making; discursos de organizações religiosas e associações de interesses. Há também fóruns determinados para determinados tipos de problemas públicos.

Há diferenças de dimensão e formato entre as arenas que tornam algumas mais adequadas a acolher determinados assuntos e atores. Por sua vez, encontramos arenas cuja própria saliência pública as faz mais visíveis e mais suscetíveis ao contexto externo, como é o caso da mídia. Arenas apresentam um ordenamento interno próprio que constitui um contexto de constrangimento para acolher problemas públicos. Como destacam Hilgartner e Bosk (1988), arenas estão inter-relacionadas entre si, bem como o processo definicional envolve a interação entre as carreiras de problemas afins.

Problemas públicos se desenvolvem dentro de arenas específicas, nas quais atores constroem sistemas simbólicos fundamentados em outros sistemas simbólicos de domínio público. Problemas públicos possuem uma cultura e são socialmente construídos como estruturas cognitivas e morais.

Revista Brasileira de Gestão e Engenharia – ISSN 2237-1664 Centro de Ensino Superior de São Gotardo	Número XVIII Volume I Jul-dez 2018	Trabalho 01 Páginas 01-17
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/gestaoeengenharia	periodicoscesg@gmail.com	

04 – A ESTRUTURA DE UM PROBLEMA PÚBLICO: PROPRIEDADE E RESPONSABILIDADE

Em *The Culture of Public Problems: drinking – driving and symbolic order*, Joseph Gusfield desenvolveu um estudo sobre o problema de dirigir sob a influência do álcool nos Estados Unidos. O que parecia a princípio um estudo pouco interessante sobre um problema de relevância secundária na vida pública norte-americana, tornou-se um trabalho importante na prevenção de acidentes e na identificação das subjetivações que conduziam a políticas públicas incorretas. Gusfield enfatizou a perspectiva sociológica das ações simbólicas, ou melhor, a perspectiva cultural da ação pública, assumindo orientações muito mais próximas dos antropólogos culturais e críticos literários.

Gusfield observa que a definição *took for granted* apresentada pelos participantes de processo, exclui uma consciência alternativa dos fenômenos. A consciência pública americana centrou no motorista que dirige sob a influência do álcool o foco da atenção sob os problemas dos acidentes de trânsito. No contexto de uma teoria “causal” as formulações excluem os problemas de ausência de meio de transporte coletivo em determinadas regiões e horários, a distribuição de bebidas na beira das estradas, a insegurança dos automóveis e das rodovias. Essa consciência homogênea que associa álcool e direção surge para o autor como uma forma de controle social, eliminando conflitos e divergências presentes em definições alternativas e tornando determinadas soluções impensáveis, como também excluindo diversos atores sociais desde fabricantes e distribuidores de bebidas, fabricantes de automóveis, agências responsáveis pelo planejamento e manutenção das estradas e outros possíveis grupos de interesse. Essa sutil implicação de fundamentos culturais é um forma bastante negligenciada na análise dos conflitos de poder.

A imputação causal é aberta a múltiplas atribuições e formulações. O autor afirma que há uma estrutura de pensamento e ação presentes nas manifestações das instituições e grupos de interesse, na qual problemas são definidos e delimitados e alternativas e atores são excluídos:

Revista Brasileira de Gestão e Engenharia – ISSN 2237-1664 Centro de Ensino Superior de São Gotardo	Número XVIII Volume I Jul-dez 2018	Trabalho 01 Páginas 01-17
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/gestaoeengenharia	periodicoscesg@gmail.com	

A ideia de estrutura implica em uma linha de ordenamento das coisas. Ideias têm estruturas desde que elas sigam regras generalizadas de pensamento. Comportamento tem estrutura quando ele também é ordenado. Analisar problemas públicos como estruturados significa encontrar o ordenamento conceitual e institucional no qual eles emergem na arena pública(...) Como minha experiência com o estudo inicial sugere, há um padrão no modo como *assuntos públicos* e problemas nascem, emergem e evidenciam a estrutura. Em um momento específico, nem todas as partes de um assunto tem habilidades iguais para influenciar o público, eles não possuem o mesmo grau ou tipo de autoridade para legitimar fontes de definição da realidade do problema ou para assumir um legítimo poder para regular, controlar e apresentar soluções inovadoras. Descrever a estrutura de problemas públicos é descrever a maneira ordenada na qual ideias e atividades emergem na arena pública (GUSFIELD, 1981, p. 8)

Para Gusfield, ideias e consciência pública apresentam uma estrutura que envolve duas dimensões: uma cognitiva e outra moral: O lado cognitivo consiste em crenças sobre a facticidade da situação e eventos compreendendo o problema – nossas teorias e crenças empíricas sobre pobreza, doenças mentais, alcoolismo, etc. O lado moral é o que permite que a situação seja vista como dolorosa, ignóbil, imoral. É o que faz a alteração ou erradicação desejável ou a continuação valiosa (GUSFIELD, 1981, p. 9).

Gusfield constrói dois conceitos fundamentais para tratar os aspectos cognitivos da construção social de problemas públicos. Tratam-se dos conceitos de propriedade (*ownership*) e de responsabilidade (*responsibility*). Destacando que o processo definicional e a “teorização” ocorrem em arenas públicas e em um cenário de conflitos onde a distribuição de recursos organizacionais e participativos é desigual, o autor assim conceitua a propriedade de um problema público:

A concepção de propriedade de problemas públicos é derivada do reconhecimento de que nas arenas públicas de opinião e debate, os grupos não têm igual poder, influência e autoridade para definir a realidade do problema. A habilidade para criar e influenciar a definição pública de um problema é o que eu me refiro como propriedade. A metáfora da propriedade é escolhida para enfatizar os atributos de controle, exclusividade, transferibilidade e potencial perda também encontrada no direito de propriedade (GUSFIELD, 1981, p. 10).

Ao longo das trajetórias de problemas públicos diversos, questões específicas são atribuídas a atores específicos, a papéis e agências que comandam e influenciam a atenção pública, e angariam credibilidade e confiança. Proprietários possuem autoridade para fazer reivindicações, mas essa autoridade pode deslocar-

Revista Brasileira de Gestão e Engenharia – ISSN 2237-1664 Centro de Ensino Superior de São Gotardo	Número XVIII Volume I Jul-dez 2018	Trabalho 01 Páginas 01-17
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/gestaoeengenharia	periodicoscesg@gmail.com	

se ao longo do tempo para grupos e instituições diversas dentro do cenário conflitivo das arenas. Um exemplo de propriedade em matéria de problemas públicos é o SEBRAE em relação à pequena e média empresa, que apresenta uma versão do assunto público (*issue*).

Gusfield elabora ainda o conceito complementar de desapropriação. Enquanto alguns grupos estão interessados na definição, influência e resolução de um determinado problema público, outros podem estar interessados em evitar o comprometimento no processo de criação ou resolução, resistindo à reivindicação de que a resolução do problema é uma atribuição deles (Gusfield, 1981, p. 2). Isso significa que, sob o ângulo da responsabilidade, as estruturas dos problemas públicos apresentam uma dimensão política. O caráter conflitual e a dimensão do debate torna manifesto o aspecto político de uma *issue* específica, mas a ausência de debate ou de conflito pode também ocultar importantes características da estrutura de um problema público, no sentido de que pode impedir que formas de consciência alternativa sejam observadas. Essa perspectiva ou aspecto hegemônico de uma versão constitui o “*taken for granted*”, o “que é dado como fora de questão” que transforma o mundo objetivo em experiência cotidiana.

O conceito de propriedade nos fala sobre quem, mas não especifica o que, não nos informa sobre o conteúdo da definição dos problemas e nem das possíveis soluções, para tal, Gusfield opera com os conceitos de responsabilidade causal e responsabilidade política. A responsabilidade causal refere-se às construções de uma “teoria causal” para explicar as origens do problema, sua evolução e suas implicações passadas, presentes e futuras: “é uma questão de crença ou cognição, uma afirmação sobre a sequência que factualmente explica a existência do problema” (GUSFIELD, 1981, p. 13).

Por sua vez, a responsabilidade política define-se na esfera da ação, ou seja, responde à pergunta “o que pode ser feito para solucionar o problema”; afirma que algum ator, grupos ou agências específicas têm a atribuição e a obrigação de tomar providências para aliviar ou erradicar os prejuízos causados pela situação. Gusfield estabelece na construção do conceito de responsabilidade, uma relação similar àquela que encontramos na lei e nas formulações morais, na qual

Revista Brasileira de Gestão e Engenharia – ISSN 2237-1664 Centro de Ensino Superior de São Gotardo	Número XVIII Volume I Jul-dez 2018	Trabalho 01 Páginas 01-17
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/gestaoeengenharia	periodicoscesg@gmail.com	

determinados agentes são encarregados pelas disposições legais ou por princípios morais por algum expediente danoso ou ofensivo, no qual não se estabelece uma relação direta entre a pessoa e a causa do dano, mas uma relação com a atribuição de “fazer alguma coisa” a respeito da situação, seja punir, compensar, culpabilizar aqueles a que se imputa a ação implicada no prejuízo, ou de fazer algo que causasse o dano (GUSFIELD, 1981, p. 14). Gusfield analisa o processo de fixação da responsabilidade, destacando o papel do Estado no processo de definição:

A posição única do Estado faz dele uma figura chave no fixar responsabilidade. Em alguns períodos históricos e em relação a algumas *issues*, o Estado pode ser uma máquina processando, recebendo *inputs* na forma de demandas e processando-as dentro de políticas que as atendam, servindo como um corretor de demandas inconsistentes e igualmente poderosas... Atualmente o Estado aparece com mais frequência como um agente ativo, um proprietário dos problemas que busca resolver. Oficiais do governo e agências operam para definir *public issues*, desenvolver e organizar demandas e controlar e mover atitudes e expectativas públicas (...) (GUSFIELD, 1981, p. 15).

Governos afetam comportamentos políticos uma vez que moldam as cognições de um grande número de pessoas em situações ambíguas, influenciam a formação de crenças sobre o que é apropriado, a percepção do que é a realidade do fato e as expectativas sobre o que poderá ou deverá ser feito em relação ao problema. O modelo de Gusfield para o estudo da cultura de um problema público centra-se na relação entre os seguintes aspectos da estrutura: envolve teorizações causais e de responsabilização que se desenvolvem na disputa pela definição de uma questão e de seu interesse público. Gusfield analisa a ação pública como forma cultural, percebendo-a como linguagem e drama: como retórica e ritual. Ficção e Drama são recursos que se combinam à construção das condições putativas, apresentadas como realidade, permitindo maximizar o impacto dos apelos presentes nas versões que disputam a atenção pública.

Hilgartner e Bosk (1988) destacam que numa definição ideal típica de um problema, a condição putativa adquire um status de realidade, inclui uma teoria de causalidade e responsabilidade normativa – de caráter político ou moral – e propõe soluções para encaminhar a resolução e compensar os danos. Uma definição bem articulada dramatizará cada um desses pontos. A produção dramática é, contudo, direcionada pelo formato das arenas e das capacidades limitadas que estas

Revista Brasileira de Gestão e Engenharia – ISSN 2237-1664 Centro de Ensino Superior de São Gotardo	Número XVIII Volume I Jul-dez 2018	Trabalho 01 Páginas 01-17
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/gestaoeengenharia	periodicoscesg@gmail.com	

apresentam para receber e processar o grande número de problemas que reivindicam o status público. A limitação das prioridades no direcionamento da atenção pública opera de modo a favorecer as mensagens sucintas. Apelos dramáticos, formulados de modos mais simples, apresentam probabilidade maior de sobreviver à competição, como também aqueles apelos que recorrem a símbolos altamente partilhados pela sociedade. Há também limites para a repetição, ou seja, para o emprego de símbolos cristalizados na cultura pública e um espaço para a novidade. A repetição exaustiva pode produzir uma saturação do espaço público prioritário com a consequente perda do poder dramático, abrindo espaço para a inovação e criação de novos elementos simbólicos, como também, caracterizando a necessidade de renovação do drama (HILGARTNER e BOSK, 1988).

Cada arena apresenta características organizacionais e culturais peculiares que condicionam processo definicional. Essas são propriedades que demandam que um problema seja bem adaptado a uma arena particular, tornando capaz de uma longa permanência no contexto de uma arena, o que não implica que seja apto e capaz de competir em outras. Dentre as arenas públicas, a mídia é a que mais se destaca pela produção dos problemas em termos dramáticos.

05 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

O construtivismo social apresenta-se como importante instrumental para o estudo das políticas públicas, iniciando na identificação da cultura de um problema público ou na construção de caráter putativo ou normativo de uma versão problemática que envolve disputa entre atores em arenas públicas determinadas e compatíveis com questões específicas. Envolve também autoria e responsabilidade que são também alvos de disputas nas arenas. Gusfield nos traz um exemplo em seus estudos sobre os acidentes de trânsito nos Estados Unidos, mostrando a importância das versões que surgem da construção dos problemas públicos nas pesquisas científicas e formulação e implementação de políticas públicas. Gusfield (1981) identifica em seus estudos sobre o trânsito um conjunto de afirmações relativas às condições objetivas que são *taken for granted* e que condicionam, além das políticas

Revista Brasileira de Gestão e Engenharia – ISSN 2237-1664 Centro de Ensino Superior de São Gotardo	Número XVIII Volume I Jul-dez 2018	Trabalho 01 Páginas 01-17
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/gestaoeengenharia	periodicoscesg@gmail.com	

públicas, a formulação de leis, até mesmo a pesquisa científica. A possibilidade de existência de versões alternativas é desconsiderada e o motorista é responsabilizado individualmente pelos acidentes de trânsito. Pesquisas estatísticas desconsideram a interveniência de variáveis como qualidade das estradas, seguranças dos automóveis, disponibilidades de transportes públicos, centrando nas características individuais dos motoristas as causas dos acidentes de trânsito. Os argumentos individualistas na concepção de acidentes de automóveis e da atenção no trânsito, consideram também o álcool como causa principal dos sinistros e dominam o pensamento americano e as políticas públicas relativas à prevenção dos perigos na direção. A consideração do motorista como politicamente responsável parecia “normal e natural”, a ponto de fundamentar o conceito da culpa na lei americana. Como destaca Gusfield, a versão era congruente com o desejo da indústria automobilística para evitar enfrentar os problemas de segurança na fabricação dos carros (GUSFIELD, 1981, p. 45).

Somente uma consciência alternativa poderá conceber uma responsabilidade em outros níveis. Transformar o motorista desatento, incompetente e irresponsável na causa principal dos acidentes de trânsito trouxe como consequência uma concentração das estratégias de prevenção de acidentes em programas de educação para o trânsito, manutenção dos automóveis, apreensão e suspensão das carteiras de motoristas e uma inclusão do *mix* álcool e direção na esfera criminal. Gusfield afirma que a naturalização dessa teoria causal é um indicador da hegemonia da versão da cultura pública dos problemas de acidentes de trânsito, se levarmos em conta a preponderância da versão do motorista responsável dentre os princípios que orientam a lei e as políticas públicas de prevenção. A reflexão sobre o aspecto cultural dos problemas públicos nos conduz à questão de que a construção social dos mesmos não pode ser tomada como *taken for granted*. Controvérsias públicas nascem ou morrem sendo naturalizadas ou desnaturalizadas, conforme os contextos simbólicos resultantes da interação entre as esferas da naturalização e do conflito. Dentro da proposta metodológica descrita, estudando contextos simbólicos historicamente, através do exame da evolução dos discursos através do tempo, é possível identificar o traçado dos movimentos entre as esferas e avaliar-lhes a direção. A naturalização de uma versão determina toda a compreensão que fundamenta a

Revista Brasileira de Gestão e Engenharia – ISSN 2237-1664 Centro de Ensino Superior de São Gotardo	Número XVIII Volume I Jul-dez 2018	Trabalho 01 Páginas 01-17
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/gestaoeengenharia	periodicoscesg@gmail.com	

formulação, a implementação e avaliação de uma política pública. Dessa a cultura de um problema público é um aspecto que interliga discurso e ação e perpassa toda o ciclo vital da política pública. A mudança da compreensão de um problema público e sua preponderância das arenas de debate pode levar ao redesenho da política ou à sua extinção.

06 – REFERÊNCIAS

BAUMGARTNER, Frank e JONES, Bryan. Attention, Boundary Effects, and Large Scale Policy Change in Air Transportation Policy. In: ROCHEFFORT, David e COBB, Roger (orgs). *The Politics of Problem Definition Shapping the Politics Agenda*. Lawrence/USA: University Press of Kansas, 1993.

BEST, Joel. Constructionism in Context. In: BEST, J. (org). *Images of issues: Typifying Comtemporary Social Problem*. New York: Aldine de Gruyter, 1955.

FUKS, M. Definição da agenda, debate público e problemas sociais: uma perspectiva argumentativa da dinâmica do conflito social. Rio de Janeiro, *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica*, 2000,79-84.

GAMSOM, William; MODIGLIANI, Andre. Media Discourse and Public Opinion on Nuclear Power: a Constructionist Approach. *American Journal of Sociology*, 95:1-38.

GUSFIELD. Joseph. *The Culture of Public Problems: Drinking-Driving And A Symbolic Order*. Chicago: The University of Chicago Press, 1981.

HILGARTNER, S.; BOSK, C. The Rise and Fall of Social Problems: A Public Arenas Model. *American Journal of Sociology*, 94(1): 53-78.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PEARL, A. *Política pública: seus ciclos e subsistemas*. Rio de Janeiro, Elsevier, 2013.

SECCHI, L. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. São Paulo: Cengage Learning, 2013.

Revista Brasileira de Gestão e Engenharia – ISSN 2237-1664 Centro de Ensino Superior de São Gotardo	Número XVIII Volume I Jul-dez 2018	Trabalho 01 Páginas 01-17
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/gestaoeengenharia	periodicoscesg@gmail.com	

RHYS, William. Constructing the Public Good: Social Movements and Cultural Resources. *Social Problems*, 42 (1): 124-144.

SPECTOR, Malcom; KITSUSE, John. *Constructing Social Problems*. New York: Aldyne de Gruyter, 1987.

TOCQUEVILLE, A. *Viagem à Inglaterra e Irlanda*. São Paulo: Imaginário, 2000.

Revista Brasileira de Gestão e Engenharia – ISSN 2237-1664 Centro de Ensino Superior de São Gotardo	Número XVIII Volume I Jul-dez 2018	Trabalho 01 Páginas 01-17
http://periodicos.cesg.edu.br/index.php/gestaoeengenharia	periodicoscesg@gmail.com	