

XXVI Edição do Seminário Internacional Rede Desigualdades¹, NOVA-FCSH

IX Seminário Internacional sobre Ação Pública e Desigualdades

30 e 31 outubro 2024

Instrumentos e Recursos da Ação Pública

LOCAL: CAN SE1 (Piso 0) Colégio Almada Negreiros, Campus de Campolide, NOVA FCSH

Participação por videoconferência: disponibilizada aos inscritos que a solicitem

Participação livre sujeita a inscrição prévia:

rededesigualdades@fcsb.unl.pt

¹ <https://rededesigualdades.fcsb.unl.pt/>

Instrumentos e Recursos da Ação Pública

A IX edição do *Seminário sobre Ação Pública e Desigualdades* procura, mais uma vez, criar um momento de diálogo entre investigadores e profissionais da área social focados, a vários níveis, na intervenção local. Nesta edição, abrimos a discussão sobre os instrumentos e os recursos disponíveis e suscetíveis de serem mobilizados por estes profissionais junto de comunidades e populações vulneráveis.

A ação destes profissionais está, quotidianamente, incrustada em instrumentos, que eles aplicam, adaptam ou mesmo recriam, para se aproximarem dos seus objetivos, embora seja provável que não exista uma relação biunívoca entre objetivos e instrumentos. É provável, também, que os instrumentos não se deixem reduzir à sua dimensão burocrática, mas também que a sua plasticidade não chegue para que sejam moldados a qualquer ideologia ou grupo de interesses.

Mas, afinal, o que é um instrumento? Que instrumentos contribuem para a condução das ações analisadas? Qual o seu enraizamento histórico e institucional? Como se articulam (ou não) estes instrumentos entre si? Como se articulam recursos públicos e privados e recursos formais e informais? Com que níveis de constrangimento os instrumentos se impõem aos profissionais implicados na ação? Qual a margem de autonomia que os técnicos têm para os adaptar a conjunturas específicas ou a condições locais? Como se realiza a atribuição de orçamentos e o controle das despesas? Qual o seu grau de eficiência? Como é que eles contribuem, direta ou indiretamente, para melhorar as condições de vida das populações e comunidades-alvo? Como é que eles permitem arbitrar a intervenção entre as funções de promoção das populações ou comunidades-alvo com as funções normativas e de controle? Quais os fatores que poderiam ser mobilizados para melhorar a sua eficácia?

O que nos move cruzando duas categorias que pertencem ao mesmo universo semântico – *instrumentos* e *recursos* – e sobejamente utilizadas pelos profissionais na elaboração dos seus diagnósticos, na definição dos seus planos de ação, na implementação e na avaliação das suas atividades quotidianas? A nossa primeira preocupação vai precisamente no sentido de as distinguir para melhor perceber os desafios que podem estar por trás da sua utilização. Acreditamos que esta clarificação tornará mais difícil o ritual que consiste em invocar instrumentos e recursos em exercícios de inventário tantas vezes mecânicos, como inúteis para o desenvolvimento da ação. Positivamente, gostaríamos de contribuir para que a equação instrumentos/recursos possa constituir um elemento central do diagnóstico, da programação e da avaliação das intervenções, alinhando a sua mobilização com os

problemas que devem ser, efetivamente, enfrentados e com as ações conduzidas para os enfrentar.

Situando-se num mesmo plano semântico, “instrumentos” e “recursos” não coincidem no seu significado. De um ponto de vista extensivo, todos os instrumentos podem constituir-se, ou não, como recursos, e os recursos existindo num determinado campo de ação podem nunca ser utilizados como instrumentos. No plano intencional ou compreensivo, postulamos uma diferença de conteúdo entre as duas categorias, de acordo, aliás, com as suas respetivas etimologias: os *instrumentos* [in+struere (juntar)+mentum (meio)] são meios de ação entendidos numa sequência entre objetivos e resultados; os *recursos* [re+curso (voltar a fazer o caminho)] representam os instrumentos depois de apropriados através de uma intensão ou de um projeto, assumindo-se, então, como um património próprio, seja no plano individual, seja no plano coletivo.

No campo das políticas públicas e da intervenção social, em particular, e quaisquer que sejam as suas orientações normativas, os instrumentos visam, 1) definir o âmbito e a orientação das políticas, especificando os programas de intervenção e as populações que a eles têm acesso, 2) promover o acesso aos benefícios, através de informação sobre os direitos ou identificando populações potencialmente beneficiárias através, por exemplo, da elaboração de cartas sociais ou de outros inventários de situações de carência – ver, por exemplo, o Programa Radar Social, em Portugal, e 3) implementar as medidas, quer dizer, permitir a apropriação dos benefícios pelas populações-alvo, seja através da intervenção imediata (modalidades e metodologias do atendimento), seja de forma mediata, através de instâncias que a organizam, controlam ou avaliam (serviços especializados, comités, conselhos, redes – ver, por exemplo, o Programa Rede Social, em Portugal, etc.) e, 4) avaliar os resultados.

Podendo ser assumida como variável dependente ou independente ou intermediária (Hood 2007, 142; Lascoumes e Simard 2011, 13), a equação *instrumentos/recursos* permite, assim, a compreensão: 1) das diferentes conjunturas de conceção de políticas públicas, dos seus respetivos modelos ou estilos; 2) das dinâmicas de apropriação pelos atores que se perfilam, a diferentes níveis, através da cadeia de produção das políticas públicas; 3) do potencial de inovação que estes modos de apropriação representam para a definição da política pública efetivamente realizada e; 4) da avaliação que pode ser feita dos resultados obtidos do processo de implementação assim concebido, tanto no plano da eficiência que eles têm de um ponto de vista económico ou dos recursos humanos alocados, como da eficácia que eles demonstram ter na aproximação dos objetivos das políticas públicas e dos seus públicos-alvo.

Assim, para além de serem considerados de um ponto de vista funcional, enquanto expressão das orientações políticas de um Estado ou de um determinado nível de poder local, interessa-nos analisar os instrumentos na perspetiva da dimensão estratégica associada à sua implementação, em conjunturas ou em contextos de intervenção particulares. Neste sentido, assumimos as três principais características dos instrumentos sublinhadas por Lascoumes e Simard (2011, 19-20): 1) “o instrumento cria efeitos de agregação”; 2) ele é “produtor de uma representação específica dos desafios e, neste sentido, cria um efeito cognitivo direto” e, mesmo, “sugere um sistema explicativo” para os problemas tratados e; 3) finalmente, “um instrumento não é nunca um dispositivo fechado, ele é indissociável de modos de apropriação contextualizados”.

Esta dimensão estratégica começa por ser exigida pelo próprio legislador quando a política é formulada através de “instrumentos de regulação” ultrapassando o nível de um “mandato para executar” (*command and control*) abrindo para a iniciativa dos agentes de execução (públicos ou privados) através de *parcerias, concertações, contratos...* (Lascoumes e Simard 2011, 7), no sentido de adequar finalidades genéricas a objetivos específicos e às circunstâncias que os problemas assumem no plano local ou em conjunturas particulares.

Mas a ação estratégica pode ainda ser equacionada quando os profissionais de terreno, através da sua capacidade discricionária (Lipsky 2010) ou através dos modelos de competências e da tradição próprios às suas áreas de formação respetivas, adequam os instrumentos às circunstâncias nas quais os serviços são prestados.

A ação estratégica pode igualmente ser percebida a partir da ação das organizações e outros elos associados à execução da ação pública quando e na medida em que lhes compete adequar os instrumentos disponíveis às circunstâncias dos contextos de intervenção. Essa adequação torna-se indispensável quando a intervenção se confronta, como é muitas vezes o caso, com problemas complexos.

Assumindo a dimensão estratégica associada à apropriação dos instrumentos, permitimo-nos, assim, a um nível, apreender o modo como os instrumentos podem ser articulados entre si e, a outro nível, perceber as dinâmicas que resultam da relação entre os atores mobilizados pela ação.

Por um lado, a resolução de problemas complexos exige que os atores articulem diferentes instrumentos isolados que tendem a ser operados de forma integrada (*policy mixes*) (Howlett e Rayner 2007). Na perspetiva de uma ergonomia da atividade, os “sistemas de instrumentos”, que assim se constituem, representam “conjuntos de artefactos associados a esquemas de utilização” e eles comportam “um património

histórico e cultural de que o sujeito se apropria pelos usos que deles faz”, “se transformando e transformando-os”, “contribuindo, assim, potencialmente para o capital coletivo” (Rabardel 1995; Rabardel 2005, Léontiev 1975; Kaptelinin e Nardi 2006; Clot 2008 apud Vidal-Gomel, Bourmaud e Munoz 2018, 5).

Esta apropriação dos instrumentos da política pública pelos atores individuais e coletivos da intervenção social transforma esses instrumentos em recursos, indexando-os em relação a uma intensão atuante e a um projeto. No fundo, é esta intenção e este projeto, alinhados em relação a conjunturas particulares ou a características locais, que impõem um sentido estratégico aos instrumentos e os transformam em recursos para a intervenção: “a noção de sistema de instrumentos deve ser compreendida do ponto de vista do contributo do sujeito à conceção dos seus próprios recursos” (Vidal-Gomel et al, *Ibidem*).

Do lado dos atores mobilizados, sabemos que, para além de uma visão funcionalista, onde o estatuto dos instrumentos é limitado ao esquema instrumental (*command and control*) e o seu potencial de apropriação é reduzido, a política pública decide-se, cada vez mais, numa arena onde participam múltiplos atores que se mobilizam para resolver problemas que tendem a ser assumidos na sua complexidade, e na qual os instrumentos que, por si, já comportam uma vertente plurifuncional, podem igualmente ser reinterpretados por diferentes ideologias e quadros de referência políticos (Muller 2000). As conjunturas de política pública que assim se constituem abrem, decisivamente, para o domínio da ação pública, na qual a responsabilidade da intervenção não releva exclusivamente do Estado ou dos níveis de poder que organicamente o constituem, mas ela é partilhada com outros atores. Isto quer dizer que, para além dos instrumentos próprios ao campo da política pública, podem ser utilizados outros recursos relevando do património da sociedade civil. Os “sistemas de instrumentos” constituídos, assim, a partir de intervenções partilhadas e contextualizadas, indexam a ação a novos índices de complexidade.

Na intervenção local, de entre os recursos privados suscetíveis de ser mobilizados, assumem particular relevo os recursos das próprias comunidades ou populações-alvo – projetos, expectativas, identidades, capacidade de mobilização e de organização... – representados por Associações de interesses e/ou promovidos por movimentos sociais. No entanto, embora elas possam ser o foco das políticas públicas, muitas vezes estas populações só são reconhecidas de forma negativa, numa perspetiva normativa, cujos contornos são muitas vezes ambíguos, senão, mesmo, numa perspetiva do controle social das populações.

Do lado das populações, ainda, assume igualmente grande relevo o conhecimento sobre as modalidades e estratégias através das quais elas se apropriam dos instrumentos das políticas públicas para formar os seus próprios recursos.

Bibliografia

- Hood, Christopher. 2007. "Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades." *An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 20 (1): 127–44. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00347.x>.
- Howlett, Michael e Jeremy Rayner. 2007. "Design Principles for Policy Mixes: Cohesion and Coherence in 'New Governance Arrangements.'" *Policy and Society* 26 (4): 1–18. [https://doi.org/10.1016/S1449-4035\(07\)70118-2](https://doi.org/10.1016/S1449-4035(07)70118-2).
- Lascombes, Pierre e Louis Simard. 2011. "L'action Publique Au Prisme de Ses Instruments. Introduction." *Revue Française de Science Politique* 61 (1): 5–22. <https://doi.org/10.3917/rfsp.611.0005>. URL : <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2011-1-page-5.htm>.
- Lipsky, Michael. 2010. *Street-Level Bureaucracy : Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation.
- Muller, Pierre. 2000. "L'analyse Cognitive Des Politiques Publiques: Vers Une Sociologie Politique de l'Action Publique." *Revue Française de Science Politique*. Sciences Po University Press. <https://doi.org/10.2307/43119726>.
- Rabardel, P. 2005. "Instrument, Activité et Développement Du Pouvoir d'agir." In , edited by P. Lorino and R. Theulier, 251–65. Paris: la Découverte.
- Vidal-Gomel, Christine, Gaëtan Bourmaud e Grégory Munoz. 2018. "Systèmes d'instruments, Des Ressources Pour Le Développement." <https://www.researchgate.net/publication/326671172>.

INTERVENIENTES

Rogério Roque Amaro, ISCTE, IUL e REDE Desigualdades;

Christine Veloso Barbosa Araújo, Universidade Estadual de Montes Claros e REDE Desigualdades;

Casimiro Balsa, CICS.NOVA-FCSH e REDE Desigualdades;

Luís Baptista, NOVA FCSH;

Lindomar Wessler Boneti, PUC, Paraná e REDE Desigualdades;

Nathalie Burnay, Université Catholique de Louvain-la-Neuve e REDE Desigualdades;

António Dimas Cardoso, Universidade Estadual de Montes Claros e REDE Desigualdades;

Cátia Cardoso, Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra e Secretariado do Fórum Comunitário de Canelas e Espiunca;

Viviane Châtel, Université de Fribourg e REDE Desigualdades;

Cecília Dionísio, Rede Social, Câmara Municipal de Cascais e REDE Desigualdades;

Jordi Estivill, REDE Desigualdades e Xarxa de Economia Solidaria de Catalunya;

Manuel Lisboa, CICS.NOVA-FCSH e REDE Desigualdades;

Maria Joaquina Madeira, EAPN – European Anti Poverty Network | Rede Europeia Anti-Pobreza, Portugal

João Eduardo Rodrigues Martins, Universidade do Algarve e REDE Desigualdades;

Michel Messu, PHILÉPOL – Université Paris Descartes e REDE Desigualdades;

Sara Sacur, Fórum Comunitário de Canelas e Espiunca;

Marc-Henry Soulet, Université de Fribourg e REDE Desigualdades;

Cláudia Urbano, NOVA FCSH, CICS.NOVA-FCSH e REDE Desigualdades;

Clara Vital, CICS.NOVA-FCSH e REDE Desigualdades.

PROGRAMA

Quarta-feira, 30 de outubro

Sessão de Abertura / Séance d'ouverture	
9h00-9h30	Luís Baptista, Diretor da FCSH/UNL, Acolhimento Institucional Casimiro Balsa, Apresentação: Instrumentos e recursos da ação pública
Os diferentes sentidos dos instrumentos / Les Différents sens des instruments Coordenação: Casimiro Balsa	
9h30-10h30	Maria Joaquina Madeira, Rede Europeia Anti-Pobreza, Portugal Intervenção social transformadora: limites e exigências
10h30-11h30	Nathalie Burnay, REDE Desigualdades e Université catholique de Louvain-la-Neuve Des dispositifs formels au travail émotionnel dans le travail à domicile en Belgique francophone
11h30-12h30	Vivianne Châtel, REDE Desigualdades e Université de Fribourg Instruments et ressources de l'Action Publique: Travailler à partir de rien !
12h30-14h00	Almoço
Dinâmica entre os poderes central e o local na implementação de instrumentos de participação / Dynamique entre les pouvoirs central et local dans l'implémentation d'instruments de participation Coordenação: Lindomar Boneti	
14h00-15h00	António Dimas Cardoso, Universidade Estadual de Montes Claros e Rede Desigualdades A crise do modelo e dos instrumentos de gestão participativa dos anos 80 face a uma centralização política no Brasil
15h00-16h00	Cecília Dionísio, Rede Social, Câmara Municipal de Cascais e REDE Desigualdades Radar Social, um novo instrumento de diagnóstico social ao serviço do combate à pobreza e do desenvolvimento local?
16h00-17h00	Jordi Estivill, REDE Desigualdades e Xarxa de Economia Solidaria de Catalunya Mudanças na conceção dos recursos da intervenção social
17h00	Assembleia Geral da REDE Desigualdades

Quinta-feira, 31 de outubro

Instrumentos e Recursos: o papel dos atores / Instruments et ressources: le rôle des acteurs	
Coordenação: Clara Vital	
9h30-10h30	João Eduardo Martins, Universidade do Algarve e REDE Desigualdades Para além da intervenção do Estado: Atores e recursos face à prova do cancro pediátrico
10h30-11h30	Manuel Lisboa, CICS.NOVA-FCSH e REDE Desigualdades Tensões e conflitos corporativos dos profissionais que utilizam instrumentos de políticas públicas. O caso FRIDA – Formulário Nacional de Avaliação de Risco e Proteção à Vida.
11h30-12h30	Michel Messu, PHILÉPOL – Université Paris Descartes e Rede Desigualdades Instrumentos e Recursos: o papel dos atores
12h30-14h00	Almoço
A mobilização dos recursos comunitários / La mobilisation des ressources communautaires	
Coordenação: Cláudia Urbano	
14h00-15h00	Cátia Cardoso, Centro de Estudos Sociais, Universidade de Coimbra e Secretariado do Fórum Comunitário de Canelas e Espiunca Sara Sacur, Fórum Comunitário de Canelas e Espiunca A mobilização dos Recursos Comunitários – o caso do Fórum Comunitário de Canelas e Espiunca (Arouca)
15h00-16h00	Rogério Roque Amaro, ISCTE, IUL e REDE Desigualdades A importância dos Recursos Comunitários em processos de desenvolvimento comunitário e promoção do Bem Comum
Sessão de encerramento / Séance de clôture	
16h00-17h00	Marc-Henry Soulet, REDE Desigualdades e Université de Fribourg Gouverner par les instruments, intervenir par les ressources