

## REPRESENTAÇÕES SOCIAIS NA IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Renan Antônio da Silva<sup>1</sup>

Kyldes Batista Vicente<sup>2</sup>

Fernando Luiz Cas de Oliveira Filho<sup>3</sup>

### RESUMO

O objetivo deste ensaio teórico é refletir sobre a relação do processo de implementação de políticas públicas com os estudos sobre a epistemologia da complexidade de Morin (1990) e representações sociais, na perspectiva de Moscovici (1978; 2007). Parte-se de algumas inquietações durante este processo que permitem inferir que a gestão de políticas públicas entre a formulação e a implementação é complexa. Surge, portanto, a necessidade de identificar as significações que são produzidas pelos sujeitos ao surgimento de propostas, marcos legais e documentos orientadores, para que se compreenda que estes inscrevem suas representações em cada etapa do processo. As contribuições teóricas sobre representações sociais de Moscovici (1978; 2007) amparam as reflexões apresentadas na constituição das representações sobre a gestão de políticas públicas. Os estudos sobre o imaginário social de Cornelius Castoriadis (1982) e o conceito de subjetividade social desenvolvido por González Rey

197

---

<sup>1</sup> Doutor em Educação Escolar (2018) pela Universidade Estadual Paulista (UNESP/Araraquara). Realizou o Estágio Doutoral (Doutorado Sanduíche) com bolsa CAPES/PDSE, junto ao Centro em Investigação Social (CIS) pelo Instituto Universitário de Lisboa - ISCTE - Portugal (2015-2016). Mestre em Desenvolvimento Regional - Políticas Públicas pela UNESP. Avaliador Ad Hoc da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). E-mail: renan.as@unitins.br

<sup>2</sup> Doutora em Comunicação e Cultura Contemporâneas pela UFBA. Mestre em Letras e Linguística pela UFG e Pós-Doutora em Letras pela UFG. Atualmente é professora na Unitins e na Faculdade Itop; é editora das revistas Humanidades & Inovação. Integra o projeto Figuras da Ficção, colaborando no Dicionário de Personagens da Ficção Portuguesa, do Centro de Literatura Portuguesa da Universidade de Coimbra. E-mail: kyldes.bv@unitins.br

<sup>3</sup> Mestrando em Novas Tecnologias Digitais na Educação – Unicarioca. E-mail: fcas@id.uff.br

(2003) possibilitam que se pense a sociedade como um fenômeno subjetivo, fugindo de concepções objetivistas e racionalistas, além de fornecerem elementos para se pensar a constituição do sujeito e da sociedade, em sua complexidade.

**Palavras-chave:** Representações Sociais. Políticas Públicas. Gestão. Imaginário Social. Epistemologia da Complexidade.

## **SOCIAL REPRESENTATIONS IN THE IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICIES**

### **ABSTRACT**

The objective of this theoretical essay is to reflect on the relationship of the process of implementation of public policies with the studies on the epistemology of the complexity of Morin (1990) and social representations, from Moscovici's perspective (1978; It is possible to infer that the management of public policies between formulation and implementation is complex. Therefore, it is necessary to identify the meanings that are produced by the subjects to the appearance of proposals, legal frameworks and guiding documents, so that it is understood that they enter their representations at each stage of the process. The theoretical contributions on social representations of Moscovici (1978, 2007) support the reflections presented in the constitution of the representations on the management of public policies. The studies on the social imaginary of Cornelius Castoriadis (1982) and the concept of social subjectivity developed by González Rey (2003) make it possible to think of society as a subjective phenomenon, avoiding objectivist and rationalist conceptions, as well as providing elements for thinking the constitution of the subject and of society, in its complexity.

**KEYWORDS:** Social Representations. Public policy. Management. Social imaginary. Epistemology of Complexity.

## REPRESENTACIONES SOCIALES EN LA APLICACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

### RESUMEN

El objetivo de este ensayo teórico es reflexionar sobre la relación entre el proceso de implementación de políticas públicas y los estudios sobre la epistemología de la complejidad de Morin (1990) y las representaciones sociales, en la perspectiva de Moscovici (1978; 2007). Comienza con algunas preguntas durante este proceso que nos permiten inferir que la gestión de las políticas públicas entre la aplicación y la implementación es compleja. Por lo tanto, es necesario identificar los significados producidos por los sujetos sometidos a cirugía, marcos legales y documentos guía, para comprender si estos elementos registran sus representaciones en cada etapa del proceso. Como aportes teóricos sobre las representaciones sociales de Moscovici (1978; 2007) se apoyan como reflexiones registradas en la constitución de representaciones sobre la gestión de políticas públicas. Los estudios sobre el imaginario social de Cornelius Castoriadis (1982) y el concepto de subjetividad social desarrollado por González Rey (2003) nos permiten pensar en una sociedad como un fenómeno subjetivo, huyendo de las concepciones objetivistas y racionalistas, además de considerar los elementos para pensar en la constitución. del sujeto y la sociedad, en su complejida

199

**Palabras-clave:** Representações sociais. Políticas públicas. Gestão. Imaginário social. Epistemologia da Complexidade.

### 1 INTRODUÇÃO

No período de 2005 a 2010, tive a oportunidade de participar da equipe de concepção e implementação da política pública denominada "Ensino Fundamental de Nove Anos", no âmbito do Ministério da Educação, que consiste na ampliação do ensino obrigatório no país.

Durante o processo de implantação e implementação, algumas inquietações foram surgindo no âmbito das administrações locais e também das escolas, que por sua vez atuam diretamente com as famílias. Trouxe, portanto, a seguinte questão: a complexidade da gestão de políticas públicas educacionais entre a formulação e a implementação no âmbito da administração pública municipal.

Percebe-se que a gestão é um fenômeno complexo, onde concepções individuais e coletivas permeiam o processo de implementação, trazendo significações subjetivas ao projeto, permeadas pelo imaginário social. Para garantir uma boa governança, em que o governo tem capacidade de governar, a atuação dos gestores é decisiva. Eles precisam ter competência técnica e política para planejar, organizar, dirigir e controlar o processo administrativo. Caso contrário, as ações políticas não possuem sustentabilidade, por não serem bem governadas. Isso leva à sua ineficiência e o Estado perde sua governabilidade porque não se faz presente à sociedade.

200

O projeto, os marcos legais e os documentos orientadores das práticas e recursos de implementação, herança do paradigma da modernidade, são estabelecidos numa perspectiva de que farão sentido a todos os atores envolvidos. No entanto, não se leva em conta a afetividade, o sentido, a interpretação e a relação do outro com a proposta, as significações que são produzidas.

## **2 DESENVOLVIMENTO**

É no contexto dos diversos movimentos que buscam repensar os fundamentos da ciência moderna que emerge, na psicologia social, o campo de estudo das Representações Sociais. Surge com a publicação, em 1961, do estudo de Serge Moscovici *La Psychanalyse: Son image et son public* (em português recebeu o título de "A representação social da psicanálise"), caracterizando, conforme escreveu o próprio autor, uma busca de renovação temática, teórica e metodológica

no campo da psicologia social. De acordo com Sá (1996), existem dificuldades em definir as representações sociais devido à sua complexidade e ilustra essa afirmação através de Moscovici (1978) que comenta que “se a realidade das representações sociais é fácil de captar, o conceito não o é” (p.39).

Moscovici (2007) distingue inicialmente o conceito de representação social dos mitos, da ciência e da ideologia. Em seguida, coteja-o com conceitos de natureza psicológica que lhe são freqüentemente associados, como os de opinião, atitude e imagem. Basicamente, afirma que esses conceitos (tal como eram tipicamente tratados à época) pressupunham a existência de um estímulo externo, dado ao qual o indivíduo responde. Já no caso das representações sociais, parte-se da premissa de que não existe separação entre o universo externo e o universo interno do sujeito: em sua atividade representativa, ele não reproduz passivamente um objeto dado, mas, de certa forma, o reconstrói e, ao fazê-lo, se constitui como sujeito, pois, ao apreendê-lo de uma dada maneira, ele próprio se situa no universo social e material.

201

Além disso, afirma que as representações sociais, tal como as opiniões e as atitudes, são “uma preparação para a ação” (MOSCOVICI, 2007), mas, ao contrário dessas, não o são apenas porque orientam o comportamento do sujeito, mas principalmente porque reconstituem os elementos do ambiente no qual o comportamento terá lugar, integrando-o a uma rede de relações às quais está vinculado o seu objeto. O que Moscovici (2007) procura enfatizar é que as representações sociais não são apenas “opiniões sobre” ou “imagens de”, mas teorias coletivas sobre o real, sistemas que têm uma lógica e uma linguagem particulares, uma estrutura de implicações baseada em valores e conceitos, e que determinam o campo das comunicações possíveis, dos valores ou das idéias compartilhadas

pelos grupos e regem, subseqüentemente, as condutas desejáveis ou admitidas.

Toda sociedade é criação inserida em dado momento histórico, portanto criação da sociedade como tal implica na criação de um mundo de significações dentro do qual ela própria pode fazer sentido e existir. São as significações que concedem unidade e coesão internas à sociedade e seus indivíduos. Por isso, entende-se que uma proposta de política pública passa pelo processo de significação social para ser “aceita”, compreendida e implementada.

Cabe refletir sobre fatores que tornam essa gestão complexa, o que permite questionar o paradigma simplificador, disjuntivo e reducionista de que a gestão de políticas públicas apenas se dá no campo das ideias políticas. Ainda nessa perspectiva, a cooperação do paradoxo ordem-desordem que promove a organização rompe com o paradigma da modernidade na medida em que o conceito de ordem transcende a antiga ideia determinista de estabilidade, permanência, imutabilidade e constância, e desordem vai além da ideia do acaso, apesar de admiti-lo sempre, significando desvios que aparecem em qualquer processo, alterando-o de alguma forma. (MORIN, 1990)

O pensamento complexo traz uma outra inteligibilidade, uma nova forma de abordagem do real. Por isso, pesquisar gestão a partir da epistemologia da complexidade é buscar compreendê-la a partir da convivência com a contradição e o imprevisível. As significações são socialmente instituídas pelos indivíduos, numa relação dialética com a sociedade na qual estes estão inseridos. É nesse sentido que González Rey concebe toda subjetividade como social.

É igualmente impossível pensar numa percepção fora de um fazer, ainda que mínimo, do sujeito. (...) Condições e organização do representar e do fazer como participáveis são e só podem ser socialmente instituídas” (CASTORIADIS, 1982).

Compreendendo as representações sociais como uma forma de conhecimento que é elaborado e compartilhado socialmente, os estudos têm buscado explicar o seu papel na constituição de uma realidade consensual e a sua função sócio-cognitiva de integração da novidade e de orientação das comunicações e das condutas (SILVA, 1998; FERNANDES, 2003). Decorre daí, segundo Silva (2002), o estabelecimento de uma síntese teórica entre os fenômenos que, em nível da realidade, estão profundamente interligados: cognição, afeto e sociedade encontram-se presentes e articulados na própria noção de representação social.

O fenômeno das representações sociais e a teoria que se ergue para explicá-lo, diz respeito à construção de saberes sociais e, nessa medida, ele envolve cognição. O caráter simbólico e imaginativo desses saberes traz à tona a dimensão dos afetos, porque quando sujeitos sociais empenham-se em entender e dar sentido ao mundo, eles também o fazem com emoção, com sentimento e com paixão. A construção da significação simbólica é, simultaneamente, um ato de conhecimento e um ato afetivo. Tanto a cognição como os afetos que estão presentes nas representações sociais encontram a sua base na realidade social (JOVCHELOVITCH&GUARESCHI, 1994:20).

203

Ainda de acordo com Silva (2002), ancorada em Sá (1996), a atividade representativa constitui um processo psíquico que permite ao indivíduo tornar familiar e presente no universo interior um objeto que está distante e, de certo modo, ausente. Neste processo de transformação do não familiar em familiar, o objeto distante/ausente entra em uma série de relacionamentos e de articulações com outros objetos que já se encontram nesse universo, dos quais ao mesmo tempo em que lhes toma propriedades, lhes acrescenta as suas. Temos assim, o princípio básico a que os processos de ancoragem e objetivação servem e que, a rigor, é o propósito de todas as representações sociais: transformar algo não familiar em familiar.

Como uma modalidade de conhecimento prático, produzido nas experiências cotidianas e orientado para a compreensão do mundo e para a comunicação, as representações sociais são estruturas cognitivo-afetivas. Como tal não podem ser reduzidas apenas ao seu conteúdo cognitivo; precisam ser entendidas a partir do contexto que as engendram e a partir de sua funcionalidade nas interações sociais do cotidiano (SILVA, 2002).

E como o gestor percebe a sua função instituinte? Que discurso ele tem sobre a implementação da política pública em questão? Qual o valor intrínseco da intenção expressa nas políticas, nos projetos?

Essas questões remetem-nos à teoria do imaginário social, defendida por Castoriadis (1982) sob duas vertentes: o imaginário instituinte ou radical e o imaginário instituído ou efetivo. Imaginário instituinte é a capacidade de por ou dar-se sob a forma de representação uma coisa e uma relação (que não são dadas na percepção) ou nunca foram. Denomina este imaginário de último ou radical, a raiz comum do imaginário efetivo, a capacidade que possui o homem de criar, de transformar. Cordova (2004), ao referir-se ao imaginário, considera que ele pode ser entendido como algo que introduz o novo, o inédito, a gênese ontológica, a verdadeira temporalidade, a percepção de novos sistemas de significação e de significados, presentifica o sentido.

O imaginário é entendido como criação, propulsor do ato criativo do homem, pois, através dele podem-se perceber as significações que individual ou coletivamente permeiam as atitudes humanas e buscar estratégias de rompimento com o que está efetivado originando o novo, o inédito, o imaginário instituinte. Esse movimento de criação demonstra a dinamicidade do imaginário, já que o que hoje é efetivo antes foi instituinte, e assim sucessivamente. Logo, pode-se dizer que a realidade em que o homem está inserido é criação do imaginário,



ou seja, o real é criação do imaginário. A capacidade criadora do homem possibilita a existência da sociedade como tal. O imaginário social é concebido, então, como a capacidade criadora do homem.

O imaginário social é um “magma de significações imaginárias sociais” encarnadas em instituições. Como tal, regula o dizer e orienta a ação dos membros dessa sociedade, na qual determina tanto as maneiras de sentir e desejar como as maneiras de pensar. Concluindo, esse mundo é essencialmente histórico. Na realidade, toda sociedade contém em si mesma uma potência de alteridade. Sempre existe de acordo um duplo modo: o modo do “instituído”, estabilização relativa de um conjunto de instituições, e o modo do “instituinte”, a dinâmica que impulsiona sua transformação (FRESSARD, 2006)

Para González Rey (2003), o conceito de imaginário possibilita que se pense a sociedade como um fenômeno subjetivo, fugindo de concepções objetivistas e racionalistas. Além disso, fornece elementos para se pensar a constituição do sujeito em sua complexidade: a subjetividade é compreendida como um sistema autogerativo, capaz de alterar os sistemas nos quais se constituiu. Trata-se de material fecundo para se pensar a constituição do sujeito no processo de gestão.

205

Considerando que a gestão é o “coração” de um processo, faz-se necessário refletir em que sentido essa gestão é uma práxis. Caberia, então, precisamente a prática pedagógica, segundo Imbert (2003), “revolucionar” as articulações simbólicas e imaginárias da instituição educativa: *“E mais, o preço a pagar pelo docente é elevado: é preciso trabalhar nele muitos hábitos (instituídos) – os de sua classe social, os de sua situação na hierarquia escolar”* (pág. 61). Tudo isso com vistas a uma práxis suficientemente esclarecida, para que o fazer, as imagens, as palavras possam circular, libertar-se dos discursos já ditos e das imagens já criadas, das “fatalidades” já estabelecidas.

Essa práxis pedagógica deve mobilizar, simultaneamente, o campo ideológico e o campo psicológico.

A educação, a política educacional, a gestão educacional são atividades prático-poiéticas: poiética, na definição de Castoriadis (1982), se refere “*poiésis*”, a autêntica criação que está presente na alteridade, na auto-alteração e na gênese ou posição do inédito; práticas se referem a “*práxis*”, processo de desenvolvimento da autonomia humana através do próprio exercício da autonomia. Castoriadis (1982) foi o primeiro que disse: a sociedade não funciona por nenhum dos artefatos objetivos, mas por uma instituição imaginária que se expressa em relações subjetivas. Isso se apóia no conceito que ele formulou de sociedade autônoma. Quando diz autônoma, não é no sentido de independência, mas enquanto permanente pensar-se a si mesmo para pensar alternativas de qualificação pessoal e social. Autonomia é entendida por Castoriadis (1982) como a desalienação de significados instituídos, enquanto a alienação em uma instituição política e pública pode desempenhar a função religiosa de clausura de sentidos. Mas qual a autonomia possível do gestor nesse lugar? Nesse questionamento é possível abordar os conceitos de autonomia e alienação, pois a “autonomia” do cargo ou função de gestor faz parte do imaginário. A sociedade, no senso comum, representa a figura do gestor como o sujeito que irá transformar a realidade por meio de suas ações no exercício da função de gestor público.

206

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A implementação de políticas públicas educacionais em nível nacional necessita de reflexões e investigações que possam evidenciar a efetividade/eficácia dessa ação para que a tomada de decisões seja precisa e segura. Os gestores, pela natureza da função, são, na maioria das vezes, responsabilizados pelos resultados de sucesso ou não, mas a complexidade entre a formulação e a implementação das

políticas públicas afetam diferentes instâncias e pessoas, produzindo novas significações e inscrevendo assim suas representações sobre elas.

## REFERÊNCIAS

CASTORIADIS, Cornelius. A Instituição Imaginária da Sociedade. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982. In: CÓRDOVA, Rogério de Andrade. **Instituição, Educação e Autonomia na obra de Cornelius Castoriadis**. Brasília: Editora Plano, 2004.

FRESSARD, O. (2006). El imaginário social o la potencia de inventar de los pueblos. Revista Transversales, 2. Recuperado em 17 de setembro de 2006 em <http://www.fundanin.org/fressard.htm>. In: MOTTA, Maria Alice Alves da; URT, Sônia da Cunha. **Pensando o sujeito: um diálogo entre Castoriadis e González Rey**. Psicol. estud., Maringá, v. 14, n. 4, Dec. 2009. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-73722009000400002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-73722009000400002&lng=en&nrm=iso)>. access on 10 Sept. 2010. doi: 10.1590/S1413-73722009000400002.

207

GONZÁLEZ REY, F. L. (2003) Sujeito e subjetividade: uma aproximação histórico-cultural (Raquel Souza Lobo Guzzo, trad.). São Paulo: Pioneira Thompson Learning. In: MOTTA, Maria Alice Alves da; URT, Sônia da Cunha. **Pensando o sujeito: um diálogo entre Castoriadis e González Rey**. Psicol. estud., Maringá, v. 14, n. 4, Dec. 2009. Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-73722009000400002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-73722009000400002&lng=en&nrm=iso)>. access on 10 Sept. 2010. doi: 10.1590/S1413-73722009000400002.

IMBERT, Francis. **Para uma práxis pedagógica**. Brasília: Plano Editora, 2003.

JOVCHELOVICH, S.; GUARESCHI, P. A. (orgs.). **Textos em representações sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1995.

MORIN, E. Introdução ao pensamento complexo. Lisboa: Instituto Piaget, 1990. In: PETRAGLIA, Isabel Cristina. **Edgar Morin: A educação e a complexidade do ser e do saber**. Petrópolis: Vozes, 1995.

MOSCOVICI, S. **Representações sociais**. Investigações em psicologia social. 5ª ed. Petrópolis: Vozes, 2007.

MOSCOVICI, S. **A Representação Social da Psicanálise**. Rio de Janeiro: Zahar editores, 1978.

SÁ, C. P. **Núcleo Central das Representações Sociais**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1996.

SILVA, L. H. (org). Representações sociais e práticas educativas das Escolas Família Agrícola de Minas Gerais. Relatório final de pesquisa FAPEMIG: N°SHA 9/98, 2002. In: FERNANDES, C.C.P. **Representações sociais dos gestores da secretaria nacional de habitação sobre a política habitacional**. (sem data). Publicação online. Disponível em: <[http://api.ning.com/files/2\\*x2qDRMz3kjeESBPu4gszHL7nWFYcWFYF\\*dLgezg1j8nW53HeXtZsFwGBA7sa-vL8DS8GoYgq5eSwZqklaiW8a2jku84DI/ARTIGO\\_GESTORESSNH.pdf](http://api.ning.com/files/2*x2qDRMz3kjeESBPu4gszHL7nWFYcWFYF*dLgezg1j8nW53HeXtZsFwGBA7sa-vL8DS8GoYgq5eSwZqklaiW8a2jku84DI/ARTIGO_GESTORESSNH.pdf)> Acesso em: 10 set. 10.

Submissão: Março de 2019

Publicação: Abril de 2020