

A FORMAÇÃO DA ÁREA DE ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DO MODELO “RACIONAL COMPREENSIVO” ÀS ABORDAGENS “SINTÉTICAS” DO PROCESSO DA POLÍTICA PÚBLICA

THE MAKING OF THE PUBLIC POLICY FIELD: FROM THE “RATIONAL-COMPRENSIVE” MODEL TO THE “SYNTHETIC” APPROACHES OF THE POLICY PROCESS

MÁRCIO BARCELOS¹

Recebido em: 18/07/2012

Aprovado em: 11/01/2013

RESUMO

Este artigo tem como objetivo geral realizar um levantamento acerca da formação da área de análise de políticas públicas ao longo do século XX, dividindo-se em dois grandes blocos. O primeiro dedica-se a uma apreciação dos fundamentos da área da análise de políticas públicas, de suas origens e de seus desdobramentos ao longo do século XX. Inicia com a discussão sobre as tentativas de criação de uma ciência da ação governamental, voltada para o desenvolvimento de um corpo burocrático orientado pelo conhecimento e pela expertise técnica. O segundo bloco apresenta e discute novas abordagens analíticas que resultaram de uma mudança de paradigma ocorrida na área no final do século XX. Tais abordagens, relativizando o papel da ciência e a dimensão “racional” na produção da ação governamental, abriram novas e instigantes frentes de estudo, dando especial ênfase ao papel de fatores subjetivos, como crenças, valores, ideias e discursos, nos processos que dão origem às políticas públicas. Assim, estas não são mais vistas apenas como processos gerenciais e administrativos, mas também, e principalmente, como processos construídos socialmente.

Palavras-chave: Políticas Públicas; História; Ciência; Abordagens Sintéticas.

1 Introdução

Os estudos pioneiros relativos ao exame da atividade dos governos e à formação de uma área específica para

ABSTRACT

This paper aims to describe a brief survey *about the making of the area of public policy analysis* throughout the twentieth century. It is divided into two large blocks. The first is devoted to an examination of the grounds in the area of public policy analysis, *its origins and* developments throughout the twentieth century. Start with a discussion of the attempts to create a science of government action, aimed at the development of a bureaucratic body guided by knowledge and technical expertise. The second section presents and discusses new analytical approaches that were the result of a paradigm shift that occurred in the area in the late twentieth century. Such approaches, balancing the role of science and size “rational” in the production of government action, have opened exciting new fronts of study, with special emphasis on the role of subjective factors such as beliefs, values, ideas and discourses in the processes that give rise to the public policies. Thus, these processes are no longer seen only as management or administrative processes, but also and mainly as socially constructed processes.

Keywords: *Public Policy; History; Science, Synthetic Approaches.*

esta atividade remontam ao final do século XIX com os esforços do professor de Ciência Política em Princeton, Woodrow Wilson, que mais tarde viria a se tornar presidente dos Estados Unidos. A

¹Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), Brasil. E-mail: barcelosmarcio@gmail.com.

preocupação de Wilson era a criação de uma classe administrativa apartidária, selecionada com base na competência, que funcionaria como uma forma de minorar o nepotismo e os favorecimentos que predominavam na administração pública norte-americana ao longo do século XIX. A fórmula propugnada por Wilson para uma maior especialização e eficiência do serviço público embasou-se na adaptação das teorias e dos modelos da área da administração para o serviço público.

Começava a emergir no final do século XIX a noção de política pública como “administração pública”. Essa ênfase nos “produtos” da ação dos governos foi característica nos Estados Unidos, onde se estruturou uma área específica voltada para o exame da ação governamental em si mesma, conforme explica Souza (2005, p. 22): “a área surge no mundo acadêmico sem estabelecer relações com as bases teóricas sobre o papel do Estado, passando direto para a ênfase nos estudos sobre a ação dos governos”. Já na Europa, a Análise de Políticas Públicas surgiu ligada estritamente a um esforço de entendimento em relação ao Estado e a suas instituições, conforme aponta Souza (2005). A ênfase no papel do Estado originou na Europa um campo de pesquisas voltado ao estudo das políticas sociais (*social policy*) e do seu papel na estruturação dos *Welfare States*. A influência da área da administração e, mais tarde, da economia imprimiu um forte teor positivista ao estudo de políticas públicas desde seu alvorecer e ao longo de boa parte do século XX. Acreditava-se na possibilidade de, através dos métodos científicos, compreender melhor os resultados das ações governamentais, possibilitando, assim, aos tomadores de decisão um maior poder de previsão no momento de suas escolhas.

Nesse contexto, na década de quarenta do século XX, Harold Lasswell lança as bases para a sistematização e a preparação de uma agenda de pesquisas para as políticas públicas. As

policy sciences, termo cunhado por Lasswell, seriam guiadas por três premissas básicas: (1) multidisciplinaridade, (2) foco no contexto social e em seus problemas e (3) objetivo de resolver os problemas enfrentados pela sociedade (LASSWELL, 1943; LASSWELL, LERNER, 1951).

No livro que é considerado uma das obras fundadoras da área da Análise de Políticas Públicas (LASSWELL; LERNER, 1951), Lasswell defende a constituição de um campo novo de conhecimento, argumentando que as políticas públicas deveriam ser um objeto de estudo, permitindo aumentar a racionalidade e incorporar inteligência às decisões públicas e ações governamentais. As *policy sciences*, para atingir seus objetivos, deveriam fazer uso de ferramentas analíticas provenientes de variadas áreas do conhecimento humano. Nesse livro, intitulado *The Policy Sciences*, constam artigos de antropólogos (MARGARETH MEAD, CLYDE KLUCKHON), economistas (KENNETH ARROW, HANS REICHEMBACH), psicólogos sociais (HANS SPEIER), sociólogos (ROBERT MERTON, PAUL LAZARSFELD), entre outros, todos destacando a contribuição que suas respectivas áreas de conhecimento poderiam dar para a compreensão e a resolução dos problemas enfrentados pela sociedade. Sobressai nesse livro uma orientação metodológica positivista, que prevê a construção de modelos explicativos que possibilitem a previsão e o cálculo do modo de construir políticas públicas eficientes benéficas à sociedade como um todo.

As políticas públicas, nesse livro, seriam o resultado do trabalho metódico e rigoroso de *experts*, que, a partir do uso da razão e da ciência, desenvolveriam as melhores práticas que orientariam a ação governamental. Essa visão em relação ao modo como construir políticas públicas fica evidente nos capítulos escritos pelo sociólogo Paul Lazarsfeld² e, principalmente, pelo

² Paul Lazarsfeld, um dos maiores sociólogos do século XX, também era matemático. Suas pesquisas na área das Ciências Sociais eram, em gran-

economista Arrow, que defende o uso de modelos matemáticos nas Ciências Sociais. Esse economista viria a ser um dos pioneiros a inspirar as teorias de escolha racional e, em especial, a Teoria da Escolha Pública, principalmente a partir de seu livro *Social Choices and Individual Values*, publicado em 1963. Tais enfoques analíticos tiveram muita influência na área da Economia e acabaram por influenciar também as pesquisas sobre políticas públicas.

2 O Modelo “racional compreensivo”

Como consequência da orientação positivista voltada para resultados, o predomínio de abordagens quantitativas oriundas das Ciências Exatas ao longo dos anos 50 e 60 foi quase absoluto, a despeito da ênfase na multidisciplinaridade sempre evocada por Lasswell. Conforme aponta Fischer (2003), os *experts* em políticas públicas, tanto nas agências governamentais quanto em *think thanks* especializados, como a famosa *Rand Corporation*, eram em sua maioria economistas, matemáticos ou cientistas sociais de forte orientação quantitativa. No período do pós-guerra e até final dos anos 70, tais especialistas adquiriram grande poder de influência e de decisão sobre políticas públicas, especialmente sobre as de corte social. No que tange aos métodos, predominavam uma série de técnicas e estratégias que seriam “apolíticas”, unicamente orientadas por pressupostos científicos. Conforme Daniel Bell (1973), eram comuns, tanto no meio acadêmico quanto na mídia, afirmações de que o tratamento a problemas sociais seria muito mais uma questão de escolher as estratégias corretas de política pública do que uma questão política (no sentido de *politics*). Fischer (2003) destaca que o próprio presidente Kennedy, em 1962, já havia afirmado que os problemas do país eram

antes técnicos do que políticos. Tais princípios orientaram, posteriormente, a “Guerra contra a Pobreza”, levada a cabo pelo presidente Lyndon Johnson.

Essa maneira de pensar políticas públicas como o resultado de processos de cálculo racional e de busca pelas melhores alternativas ficou conhecida como modelo “racional compreensivo” (FISCHER, 2003; DE LEON, 2006), destacando-se pela forte crença na possibilidade de prever resultados e pela ênfase metodológica em técnicas de análise que utilizam equações diferenciais, modelos de teoria dos jogos, modelagens estatísticas e outros tipos de métodos quantitativos. Tal abordagem metodológica contribuiu para a construção de uma visão normativa, predominante ao longo de boa parte do século XX, sobre as políticas públicas, que entendia que estas “deveriam ser” soluções ótimas que atendessem às demandas da sociedade. Essas soluções poderiam ser perfeitamente estudadas e explicadas por meio dos métodos quantitativos, motivando a seguinte afirmação de Lasswell (1951, p. 7): “À luz dos sucessos alcançados, não há razão para duvidar que a ênfase atribuída ao método quantitativo está amplamente reconhecida. A batalha pelo método foi ganha”.

Juntamente com a ideia de que os métodos quantitativos seriam os mais adequados, desenvolveu-se outra noção que também predominou dos anos 30 até meados dos 70: a de que políticas públicas seriam produzidas a partir das demandas da sociedade. Essas demandas entrariam na “caixa-preta” do Estado e sairiam sob a forma de resultados, isto é, políticas públicas. Trata-se do clássico modelo dos *inputs* e *outputs* que foi sintetizado e aprimorado por David Easton nos anos 60. Esses pontos de partida analíticos e metodológicos tornariam possível a realização do principal objetivo das *policy sciences*: “aumentar a racionalidade no fluxo de tomada de decisão” (LASSWELL,

de parte, baseadas em métodos quantitativos. Juntamente com Talcott Parsons e Robert Merton, Lazarsfeld estruturou uma tendência teórica que dominou a sociologia norte-americana em meados do século XX: o Funcionalismo.

1951, p. 3). A crença na razão e no conhecimento como vetores de decisões ótimas, ou próximas disso, era o que conduzia o empreendimento científico voltado a compreender o fenômeno das políticas públicas e dos processos de tomada de decisão.

Uma vez que os limites do modelo “racional compreensivo” foram se tornando cada vez mais claros, novos questionamentos passaram a emergir e desafiar tal abordagem. Haveria uma “racionalidade” manifesta e inerente aos processos de políticas públicas? Seriam os processos de políticas públicas passíveis de análise apenas através de técnicas quantitativas? Seria possível prever os resultados a que chegaria determinado processo de política pública? Como se desenrolavam as complexas disputas de poder entre uma diversidade de atores interessados em influenciar no desenho das políticas públicas? Qual o papel de fatores subjetivos como discursos, símbolos, crenças e valores nos processos que originam as políticas públicas? Para essas questões, as respostas oferecidas pelo paradigma anterior eram bastante limitadas.

No início dos anos 60, alguns trabalhos sobre processos de tomada de decisão, afastando-se do modelo “racional compreensivo”, já tinham apontado saídas analíticas para as perguntas elencadas acima. Os estudos sobre o fenômeno do poder desenvolvidos por autores como Schattschneider (1960) e Bachrach e Baratz (1962) levaram à compreensão de que as decisões, fosse em organizações públicas ou privadas, resultariam das disputas entre diversos atores. Desse modo, determinados grupos tinham sucesso em construir percepções em torno de determinada questão, fazendo com que esta fosse percebida como um problema por toda a sociedade. Esse processo foi denominado “mobilização de viés”. Conforme explica Shattschneider (1960, p. 69), “A capacidade de definição das alternativas a serem discutidas no espaço público

como legítimas, é o supremo instrumento de poder”. Processos de tomada de decisão seriam, assim, vistos não como processos dominados pela racionalidade da escolha da “melhor alternativa”, mas como processos políticos, em que o poder e sua distribuição entre os diversos atores que participam do “jogo” adquirem um papel fundamental.

Já na década de 70, novas abordagens são desenvolvidas a partir de um trabalho seminal que irá influenciar toda a geração seguinte de estudos sobre políticas públicas. Trata-se do artigo de Cohen, March e Olsen, “A Garbage Can Model of Organizational Choice”, publicado em 1972 no periódico *Administrative Science Quarterly*. Nesse artigo os autores analisam o fenômeno da tomada de decisão em organizações contemporâneas (públicas ou privadas), enfatizando o ambiente complexo, tumultuado e quase caótico em que problemas emergem, recebem a atenção dos tomadores de decisão e em relação aos quais são definidas e escolhidas as soluções. Cohen, March e Olsen desenvolvem a metáfora de uma “lata de lixo” onde jazem problemas e soluções que, de acordo com determinadas condições, são sacados pelos *decision makers*. É destacado, assim, o ambiente confuso que predomina nas organizações do mundo contemporâneo, ambiente esse que é resultado da complexidade da própria sociedade como um todo. Essa abordagem foi influenciada por teorias e modelos que apontavam para o aspecto de incerteza e imprevisibilidade presente na realidade, fazendo com que a noção de racionalidade precise ser relativizada. As chamadas “teorias do caos” são um exemplo desse tipo de modelo analítico que influenciou o trabalho de Cohen, March e Olsen. Na base de sua análise estava a noção de que não há, necessariamente, uma ligação entre problemas e soluções:

Para entender processos [de tomada de decisão] dentro de orga-

nizações pode-se considerar uma oportunidade de escolha como uma lata de lixo na qual são jogados os vários tipos de problemas e soluções, na medida em que vão sendo gerados (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972, p. 2)³.

Ao longo dos anos 70, cria-se um “clima” de questionamento e mesmo de crítica em relação ao modelo “racional compreensivo” e à ideia da tomada de decisão como um ato racional, de escolha da “melhor” alternativa para a resolução de um problema. A partir dos *insights* dos autores citados acima, além de toda a influência exercida no âmbito das Ciências Sociais por autores como Jurgen Habermas, Michel Foucault e outros, há a tentativa de desenvolver novas abordagens para o estudo do fenômeno das políticas públicas. Nesse contexto, Pressman e Wildawski (1973) demonstraram, em um estudo pioneiro, que um processo político continua acontecendo em torno das políticas públicas, mesmo após sua formulação legislativa e implementação. Além disso, demonstraram que é difícil reconhecer os traços originais em relação aos objetivos de determinada política pública ao longo do tempo, uma vez que os processos políticos são tão complexos que seus resultados são quase imprevisíveis. No caso específico estudado pelos autores, a disputa política em torno dos programas era tão conflitiva que acabava por tornar extremamente difícil algo como uma análise “científica e racional” dos resultados finais da política pública.

Políticas públicas passam a ser vistas e analisadas, assim, como jogos de força, disputas entre vários atores, dotados das mais variadas gamas de recursos, além das mais diversas visões de mundo, sistemas de crenças e de valores. Esses atores, no afã de influenciar os processos de “construção” das políticas públicas e de tomada de decisão, desenvolveriam as mais diver-

sas estratégias. O fenômeno “política pública”, assim, não poderia mais ser visto como uma “solução ótima” gestada no interior da “caixa-preta” dos governos visando atender às demandas da sociedade. Passa a haver uma grande convergência entre distintos modelos de análise no que diz respeito ao fato de os “modelos racionais” não darem conta de explicar tal complexidade do fenômeno. Nesse contexto, a noção de “processo” ganha importância central, pois as políticas públicas passam a ser entendidas como o resultado de processos complexos, não apenas administrativos ou gerenciais, mas também, e essencialmente, sociais.

Para analisar fenômenos com tamanho grau de complexidade, novas ferramentas analíticas precisariam ser desenvolvidas e testadas. Tais referenciais analíticos teriam de levar em conta tanto o papel das instituições quanto a dimensão do ator individual, teriam de considerar o papel das ideias e do conhecimento na construção de significados em relação a questões de políticas públicas e não poderiam descuidar das interações, alianças e estratégias levadas a cabo pela ampla diversidade de atores que buscam influenciar determinada política pública. Tais abordagens precisariam, assim, ser uma síntese das principais correntes teóricas das Ciências Sociais. Esse desafio começaria a ser enfrentado ao longo dos anos 80.

3 As “Teorias Sintéticas”

Políticas públicas são gestadas e desenvolvidas a partir de complexas interações entre atores posicionados tanto na esfera estatal quanto na social. Esses atores articulam-se, enfrentam-se, constroem alianças e coalizões, desenvolvem estratégias e empregam os mais variados recursos na tentativa de influenciar os processos que dão origem às políticas públicas. Não agem movidos apenas por interesses, mas também por crenças, valores e visões de mundo,

³ Tradução do autor, assim como as demais citações de livros e artigos ainda não publicados em língua portuguesa.

que conformam percepções em relação ao que “deve ser” uma política pública. Essas são premissas analíticas que se tornam centrais na pesquisa sobre políticas públicas ao longo dos anos 80, dando origem a um conjunto de perguntas que têm orientado uma nova e instigante agenda de pesquisa na área: De onde vêm as políticas públicas? Quais os processos sociais subjacentes que dão forma a tais fenômenos? Como emergem e são construídas as “questões” que serão consideradas seriamente como “problemas” pelos tomadores de decisão? Por que determinadas questões e assuntos recebem a atenção dos tomadores de decisão, enquanto outros, às vezes tão ou mais importantes, passam ao largo, não sendo nem colocadas em discussão?

Na base desse tipo de pergunta está o pressuposto de que existem processos complexos de construção social das percepções em relação às questões e aos problemas que se transformarão em políticas públicas. Afinal, conforme destaca Kingdon (2011, p. 90), “os problemas não são auto-evidentes. Não estão dados, são construídos. É preciso considerar o processo através do qual as pessoas definem algo como um problema”. Tais processos estão no âmago do fenômeno da formação de agendas governamentais.

A partir de meados dos anos 80 e início dos 90, são lançados três trabalhos seminiais que buscam explorar a fundo essas questões, tomando como fundamento as considerações acima. Trata-se dos livros de Kingdon (2011)⁴, Baumgartner e Jones (2009)⁵ e Sabatier e Jenkins-Smith (1993). Esses autores desenvolvem três abordagens, distintas e complementares, que buscam dar conta do fenômeno da construção das políticas públicas em ambientes de alta complexidade. Tais vertentes analíticas vão se tornar extremamente influentes no campo da análise de políticas públicas, apresentando, cada uma à sua maneira, uma espécie de síntese de cinco

⁴ Publicado pela primeira vez em 1984.

⁵ Publicado pela primeira vez em 1993.

grandes tradições das Ciências Sociais: 1) o institucionalismo, 2) a teoria da escolha racional 3) as abordagens que destacam o papel de fatores sociais e econômicos no comportamento dos atores, 4) as correntes que dão ênfase a ideias e discursos na construção de processos sociais e 5) as linhas de pesquisa que se dedicam ao estudo do impacto da formação de redes.

Baseado em tais características, Peter John (2003) vai afirmar que Kingdon com a Teoria dos Fluxos Múltiplos, Baumgartner e Jones com a Teoria do Equilíbrio Pontuado e Sabatier e Jenkins-Smith com o Modelo das Coalizões de Defesa vão desenvolver as “abordagens sintéticas” da análise de políticas públicas. Cada um desses enfoques abordará o fenômeno das políticas públicas dando ênfase a diferentes aspectos, porém complementando-se e possibilitando um entendimento muito mais amplo e profundo em relação aos processos que dão origem à ação governamental em ambientes democráticos marcados pela enorme pluralidade de atores e instituições que podem influenciar das mais diversas e inesperadas maneiras.

3.1 Teoria do Equilíbrio Pontuado: a importância das imagens e dos símbolos nos processos de política pública

A Teoria do Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium Theory*) busca explicar estabilidade e mudança em processos de políticas públicas e foi desenvolvida, primeiramente, por Frank Baumgartner e Bryan Jones ao longo dos anos 80 e 90. O livro *Agendas and Instability in American Politics* (1993) é o trabalho seminal que desenvolve essa abordagem. Seu foco analítico volta-se à forma como a atenção dos tomadores de decisão (*policymakers*) é dirigida a determinados temas e assuntos, que entram em sua agenda e exigem solução em termos de política pública em detrimento de outros que são excluídos. O ponto de partida dessa teoria é a

observação de que processos de política pública são marcados pela estabilidade e que as mudanças, geralmente, são incrementais. Porém, existem momentos em que são produzidas rupturas com o passado, ou seja, existem momentos em que o equilíbrio que tradicionalmente caracteriza determinada área de política pública é marcado ou interrompido por uma mudança brusca. Nesses momentos, diretrizes consagradas são descartadas ou modificadas e a política pública passa a operar de acordo com padrões diferentes daqueles predominantes até então. Novos problemas passam a ser considerados e novas questões vêm à tona, ocasionando o surgimento de percepções distintas em relação ao modo como deve ser a política pública. Na gênese da teoria reside uma crítica aos modelos incrementalistas, pois, de acordo com seus idealizadores,

mudanças rápidas em políticas públicas ocorrem freqüentemente, mas a maioria das teorias enfatizam apenas o processo incremental, focando nos longos períodos de estabilidade, e deixando de lado os momentos de mudanças dramáticas (BAUMGARTNER; JONES, 1991, p. 1044).

A Teoria do Equilíbrio Pontuado afirma, como pressuposto analítico básico, que “a fabricação” das políticas públicas ocorre entre atores que, de uma forma ou de outra, são especialistas naquele campo, tema ou assunto específico. Obviamente que as decisões finais (a lei, o decreto, o programa etc.) são dadas por tomadores de decisão com poder formal, que, na maioria das vezes, não são especialistas nos temas em questão. Porém, até que o “problema” e as possíveis “soluções” cheguem à mesa desses *decision makers*, há um longo caminho e um complexo processo, pois:

Nenhum sistema político é caracterizado pela discussão contínua e ao mesmo tempo de todos os assuntos. As discussões sobre questões e temas

diversos são geralmente desagregadas em vários subsistemas de política pública (*policy subsystems*). A maioria das questões, a maior parte do tempo, são discutidas dentro desses subsistemas, que acabam constituindo “comunidades de especialistas” naquele assunto em questão (TRUE; BAUMGARTNER; JONES, 2007, p. 158).

Assim, há uma ênfase também no papel do conhecimento especializado, da *expertise* técnica na produção de políticas públicas. Esse é um ponto em comum com outros modelos analíticos, especialmente o Modelo das Coalizões de Defesa. A Teoria do Equilíbrio Pontuado contribuiu de maneira decisiva para o estabelecimento do conceito de “subsistema de política pública”, que se tornou extremamente importante na área. Na base desse conceito está a noção de que os rumos dos processos de políticas públicas são definidos no interior de “comunidades” ou de “espaços especializados” habitados por atores dotados de algum nível de conhecimento ou mesmo especialização na área setorial.

Por que mudam as políticas públicas? Quais as causas que originam as interrupções ou pontuações no equilíbrio normal de determinada área de política pública? Para responder a tais questões, é importante atentar para um conceito central da teoria do equilíbrio pontuado: atores que integram determinado subsistema agem estrategicamente, buscando 1) influenciar na “imagem da política” (*policy image*) ou 2) construir uma “imagem” alternativa à predominante.

Esses participantes agem, no interior do subsistema, utilizando uma estratégia dupla. De um lado, buscam influenciar na forma como é construída determinada imagem ou visão sobre a política pública, que é a que ficará marcada no contexto externo ao subsistema (sociedade em geral, opinião pública). Isso é feito através do auxílio de analistas especializados, do uso da retórica por “empreendedores da política pública”

(*policy entrepreneurs*) hábeis e da construção de símbolos, que são disputados em espaços de discussão sobre a política pública (BAUMGARTNER; JONES, 1991, p. 1046). O outro lado da estratégia dupla diz respeito às tentativas, por parte dos atores principais do *policy process*, de alterar o rol de participantes daquele espaço, buscando torná-lo mais favorável para uma consideração positiva em relação a seus assuntos.

Neste processo de estratégia dupla, dois fatores têm especial relevância: a estrutura institucional (MARCH; OLSEN, 2005) na qual as políticas são definidas e a ação dos empreendedores (KINGDOM, 2011; ZAHARIADIS 1998, 2007). A estrutura institucional age no sentido de servir como incentivo a determinados cursos de ação e como desincentivo a outros. Há aqui uma concordância com os pressupostos analíticos dos modelos desenvolvidos por Elinor Ostrom (2000; 2007), que destacam a necessidade de considerar o peso das “regras do jogo” sobre as escolhas estratégicas dos envolvidos. Já os empreendedores são os atores que “tomam a iniciativa” e que buscam “vender ideias e soluções” para os tomadores de decisões. Esse ponto é explorado com maior profundidade na seção destinada à Teoria dos Fluxos Múltiplos.

No conceito de imagem da política está embutida a ideia de que as compreensões tanto do público em geral quanto dos participantes de determinado subsistema em relação a um problema (social, ambiental, econômico etc., que requeira uma solução em termos de política pública) podem mudar ao longo do tempo. Portanto, a disputa em torno dessas compreensões não pode ser negligenciada na análise de determinada política pública. Citando o exemplo da política nuclear dos Estados Unidos durante o período da Guerra Fria, Baumgartner e outros pesquisadores (2009) concluem que a energia nuclear era percebida durante os anos 50 e 60 como geradora de energia limpa, impul-

sora do desenvolvimento e garantidora da segurança do país. Em suma, uma imagem positiva em todos os aspectos. Contudo, ao longo dos anos 70, novos atores passaram a tentar influenciar no subsistema da política, especialmente os grupos ambientalistas. Esses atores construíram uma imagem alternativa, que chamava a atenção para o uso da energia nuclear na escalada armamentista e para o potencial de risco envolvido, havendo a possibilidade de acidentes gravíssimos e de guerra atômica. Ou seja, uma imagem negativa da energia nuclear. Essa imagem concorrente passou a ganhar espaço nos debates públicos da época, em audiências do congresso e na mídia, firmando-se como legítima. Apenas uma dessas imagens poderia se sobressair e orientar a maneira como o tema passaria a ser tratado na agenda da política pública. Isso porque, de acordo com a Teoria do Equilíbrio Pontuado, o resultado de uma disputa pública em relação à determinada imagem sobre uma política pública tende a ser de soma zero:

Surpreendentemente o discurso público tende a mostrar um fascínio em relação a apenas um aspecto de determinada questão, com a exclusão de outros. Embora indivíduos sejam capazes de reconhecer que uma questão tenha dois lados, um positivo e um negativo, a atenção pública tenderá a concentrar-se em um ou outro. Ao longo do tempo uma posição de euforia pode passar a uma visão negativa em relação a um mesmo tema (...) e esta imagem influenciará de maneira decisiva nas soluções (*policy solutions*) a serem consideradas (BAUMGARTNER; JONES, 1991, p. 1047).

A imagem de uma política pública está associada, portanto, às diferentes maneiras mediante as quais o tema do qual trata a política é construído e discutido em espaços públicos de deliberação, como fóruns, comitês e conselhos, ou na mídia. Nesse sentido, pode-

se afirmar que, tratando-se de políticas públicas, as decisões nem sempre (ou quase nunca) são racionais, pois o que ocorre, de fato, é a definição de um problema que acaba resultando vitoriosa no debate entre os atores envolvidos. As contribuições desse tipo de análise de políticas públicas, como da Teoria do Equilíbrio Pontuado, destacam o fato de que no mundo real o processo é muito mais complexo do que as análises do modelo “racional compreensivo” previam. A construção de políticas públicas envolve dinâmicas de competição e de disputas em torno de quais assuntos e temas serão vistos e aceitos como legítimos. Nesse contexto, a síntese de Subirats (2001) oferece um panorama em relação à nova maneira de pensar políticas públicas que emerge ao longo das duas últimas décadas do século XX:

Da perspectiva da análise de políticas públicas não se considera que os problemas que as pessoas consideram os mais urgentes, ou que figuram na agenda dos poderes públicos, sejam necessariamente os mais críticos ou graves. Considera-se, isso sim, que cada ator busca impulsionar seus pontos de vista, e pressionar para que seus temas de interesse sejam objeto de atenção (ou, ao contrário, busca evitar que sejam percebidos como problema) (SUBIRATS, 2001, p. 261).

Quando um grupo (ou grupos) é competente o bastante para expandir suas demandas e mobilizar parcelas da sociedade até então indiferentes a seus clamores, é possível que chame a atenção para sua perspectiva e cause impacto no processo de tomada de decisão. Baumgartner e Jones (2004) afirmam ser importante analisar “como se constrói a atenção”, uma vez que a atenção do público, dos atores em um processo e dos tomadores de decisão é um bem extremamente escasso. Atualmente, há centenas de fontes de informação e conhecimento, principalmente com a massificação da internet. Porém, em meio a

esse “mar de informações”, para onde são direcionadas as atenções dos tomadores de decisão e por que isso acontece? Analisar as dinâmicas que levam ao fato de que seja dada atenção a certos temas e não a outros, ou ainda, a imagens ou percepções específicas sobre determinado tema em detrimento de outras pode explicar muito sobre como são construídas as políticas públicas em cenários que envolvem uma multiplicidade de atores, crenças e interesses em disputa.

3.2 Teoria dos Fluxos Múltiplos: complexidade, empreendedores e janelas de oportunidade

A Teoria dos Fluxos Múltiplos (*Multiple Streams Theory*) parte do pressuposto de que a ambiguidade e a complexidade fazem parte da vida política. Tal pressuposto é oriundo do trabalho de Cohen, March e Olsen (1973), que apresenta para a tomada de decisões em organizações (sejam públicas ou privadas) três características básicas: 1) preferências incertas e problemáticas por parte dos tomadores de decisões, 2) falta de clareza em relação ao funcionamento de toda a estrutura e 3) participação fluida. Governantes e tomadores de decisão, muitas vezes ou na maioria delas, não sabem bem o que querem, não conseguem compreender toda a complexidade dos problemas com os quais são obrigados a lidar e têm de lidar com o fato de que os participantes nos processos de escolha e tomada de decisão variam. Somado a isso está o fato de que o tempo é um recurso extremamente escasso e há uma impossibilidade de conhecimento prévio em relação à afetividade das respostas que serão dadas na forma de políticas públicas. Nesses ambientes quase caóticos, respostas precisam ser dadas, decisões precisam ser tomadas e políticas precisam ser implementadas.

A Teoria dos Fluxos Múltiplos busca analisar e entender a construção de políticas públicas em tais contextos de complexidade. Talvez, dentre todos

os modelos recentes de análise de políticas públicas, esse seja o que mais dialoga com as chamadas teorias do caos e outros modelos que destacam a questão da complexidade das sociedades contemporâneas. Trata-se de uma abordagem que aceita com serenidade e busca trabalhar o fato de que é nesse mundo de incertezas e ambiguidades que escolhas são feitas, problemas são definidos e soluções são implementadas (ZAHARIADIS, 2005).

Essa noção que chama a atenção para o componente aparentemente caótico presente nas escolhas organizacionais foi sistematizada pela primeira vez no já citado artigo, hoje clássico, de Cohen, March e Olsen (1972). São necessários mais alguns comentários acerca desse artigo, uma vez que ele está na base da *Multiple Streams Theory*. Conforme foi destacado, Cohen, March e Olsen desenvolvem a noção de “lata de lixo da escolha organizacional”. Em tal “lata de lixo” jazem problemas e soluções que, de acordo com determinadas condições, são sacados pelos tomadores de decisão. Nesse artigo, os autores chamam a atenção para o ambiente confuso que predomina nas organizações do mundo contemporâneo, afirmando que essas organizações, sejam grandes empresas privadas ou estruturas governamentais, funcionam sob a forma de “anarquias organizadas” (*organized anarchies*), que podem ser definidas como:

...organizações caracterizadas por preferências problemáticas, tecnologias confusas e participação fluida. Estudos recentes em universidades, uma forma familiar de anarquia organizada, sugerem que essas organizações podem ser vistas como coleções de escolhas procurando por problemas, temas procurando por situações de decisão, soluções procurando por questões para as quais elas possam ser as respostas, e tomadores de decisão procurando por algo a fazer (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972, p. 1).

Se ambientes como universidades ou grandes empresas multinacionais (que também são definidas pelos autores como anarquias organizadas), onde os administradores geralmente possuem altíssima especialização nas suas áreas de atuação e, aparentemente, “todos sabem o que estão fazendo”, há espaço para condições de incerteza e ambiguidade, processos decisórios sobre políticas públicas levam essas condições a um patamar máximo. Toda essa complexidade implica um pressuposto analítico relativo aos componentes da escolha organizacional que será um dos pilares para a construção da Teoria dos Fluxos Múltiplos. Esse pressuposto indica a existência de três componentes básicos no processo de tomada de decisão: problemas, soluções e contexto. Na concepção de Cohen, March e Olsen, não há uma ligação necessária entre problemas e soluções, ou seja, “uma organização é uma coleção de escolhas procurando por problemas”, de modo que cada um desses componentes ou fluxos é independente em relação ao outro. Nas palavras dos autores,

Para entender processos dentro de organizações pode-se ver uma oportunidade de escolha como uma lata de lixo na qual vários tipos de problemas e soluções, à medida que vão sendo gerados, são lançados pelos participantes (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972, p. 2).

A ideia básica subjacente a esse modelo é que a geração de problemas, a produção de soluções e as oportunidades de escolha dos agentes correm em fluxos separados e independentes. Assim, as soluções escolhidas não estão, necessariamente, ligadas diretamente ao problema que pretendem resolver, fazendo com que o analista deva levar em conta a dimensão das escolhas dos envolvidos, sempre considerando que os processos de escolha contêm um componente de acaso ou aleatoriedade,

pois, “Na maioria das vezes, os tomadores de decisão não estão muito certos sobre o que realmente querem” (ZAHARIADIS, 2007, p. 70).

John Kingdon adapta os *insights* de Cohen March e Olsen para a análise de políticas públicas em um livro que se tornou referência na área. *Agendas, Alternatives and Public Policies* (1984, 2009)⁶ é dedicado ao exame dos processos através dos quais se constroem questões de política pública. Nele Kingdon analisa processos de formação de agenda nas áreas de saúde e transportes, buscando verificar como se dá a produção de políticas públicas em ambientes complexos. Seu foco, assim como na Teoria do Equilíbrio Pontuado, é as formas pelas quais se dá a seleção dos temas e assuntos que chegam às agendas dos tomadores de decisão (ZAHARIADIS, 2007 p. 65). Três perguntas estão na base desse modelo analítico: 1) como é construída a atenção a determinado tema?; 2) como e onde é conduzida a busca por alternativas?; e 3) como se dá a seleção dos temas e assuntos relevantes? A partir dessas questões, Kingdon desenvolve um modelo baseado em três fluxos que orientam a formação da agenda em processos de decisão sobre políticas públicas: o do reconhecimento dos problemas (*problems*), o da formulação de soluções (*policies*) e o do contexto político (*politics*).

No primeiro fluxo - do reconhecimento dos problemas - a questão é a seguinte: por que os *policymakers* dão atenção a algumas questões e não a outras? De acordo com Gomide (2008), que utilizou a Teoria dos Fluxos Múltiplos para a análise de políticas públicas na área energética, o reconhecimento de uma questão como problema pode se dar em função 1) de uma crise ou de um evento dramático, 2) de um indicador,

uma vez que a magnitude de um dado ou sua mudança pode chamar a atenção dos tomadores de decisão e de outros *policymakers* e 3) da experiência acumulada com a execução de outras políticas, que pode mostrar quais problemas podem ser resolvidos com menor custo e quais podem ser mais difíceis de serem sanados (estes podem ficar de lado ou serem descartados).

O segundo fluxo é o das soluções (*policy*). Na concepção de Kingdon (1984) e Zahariadis (2007), as soluções jazem em uma “sopa primordial” de ideias que competem pela atenção dos participantes. Essas ideias são geradas por especialistas que integram a área da política e são consideradas em vários fóruns de discussão, como audiências do legislativo, debates acadêmicos, exposições na mídia, entre outros. Essas ideias serão selecionadas de acordo com critérios de viabilidade técnica, financeira e política, fazendo com que algumas sobrevivam e outras desapareçam. Novamente se chama a atenção para o fato de que, conforme as formulações de Kingdon, as ideias concebidas (e efetivamente consideradas) no fluxo das soluções não estão, necessariamente, relacionadas ao reconhecimento de problemas específicos. Ou seja, a agenda dos governos não é constituída de pares problema-solução, mas de dinâmicas de disputa entre os vários atores que têm sucesso em impor seus temas como legítimos.

Por fim, o terceiro fluxo é o da política, ou ainda, o processo político mais amplo, que tem uma dinâmica própria, independente das demais correntes. Esse fluxo diz respeito à vontade ou disposição dos detentores de cargos eletivos em reconhecer determinados temas como merecedores de sua atenção. Três elementos são centrais nesse fluxo: “clima nacional” (*nacional mood*), campanhas de pressão e mudanças nas coalizões de governo. O primeiro refere-se a opiniões que são compartilhadas por grande parte da população em relação

⁶ Esse livro, que inaugurou uma visão inovadora na análise de políticas públicas, rapidamente se tornou referência nos estudos sobre como determinadas ideias chegam às agendas governamentais. Conforme aponta o *Google acadêmico*, esse livro é citado em mais de 5400 artigos científicos sobre políticas públicas no mundo inteiro. Infelizmente, ainda não existe tradução para o português.

a determinados assuntos. Mapear essas opiniões e ser sensível a elas é tarefa tanto de políticos quanto de empreendedores competentes. O segundo diz respeito à atuação de forças organizadas da sociedade que têm sucesso em levar suas demandas ao governo. Por fim, o terceiro é relativo à presença de novos atores nos postos executivos, os quais darão mais atenção a determinados temas do que a outros (ZAHARIADIS, 2007, p. 73-74).

Na Teoria dos Fluxos Múltiplos, assim como nas demais abordagens “sintéticas”, é dado destaque ao papel das ideias nos processos de políticas públicas. O livro de Kingdon, por exemplo, inicia com a citação clássica de Vitor Hugo, de que “Mais poderosa do que a marcha de um grande e magnífico exército, é uma idéia cujo tempo chegou” (KINGDON, 2011, p. 1). O ponto de partida, portanto, é este: o poder de uma ideia quando “chega seu momento”. Como exemplo empírico para a consideração do papel das ideias em Kingdon, pode-se citar o caso brasileiro da construção do Sistema Único de Saúde (SUS). Ao longo dos anos 80, estabeleceu-se a percepção de que o sistema de saúde brasileiro deveria ser orientado por princípios como universalidade, equidade, participação da sociedade, entre outros. Tal percepção competiu (e ainda compete) com outras, também poderosas, mas acabou estabelecendo-se como estruturadora da grande política constitutiva que foi o SUS. Porém, para que essa ideia emergisse e chegasse à agenda da saúde nos anos 80 (e permanecesse no período seguinte), foi preciso que houvesse a convergência de três fluxos que correm em separado: o dos problemas, o da política e o das soluções.

As escolhas mais decisivas, que podem fazer com que determinado tema ou assunto entre na agenda e resulte em uma política pública, ou mude uma política já existente, ocorre quando os três fluxos - problema, política e soluções - se “acoplam”, ou seja, quando os três aparecem juntos em momentos críticos

no tempo. Esses momentos críticos são definidos pelo conceito de “janelas de oportunidade”, que é central na Teoria do Equilíbrio Pontuado. Ele expressa momentos conjunturais em que há um clima favorável à inclusão de certos temas na agenda de políticas públicas de determinada área. Conforme Gomide:

Não é a existência de uma solução que faz com que um problema seja inserido na agenda, transformando-se numa política: é necessário um contexto favorável no qual o problema seja reconhecido. Também não é apenas o contexto favorável que resulta na decisão de uma política: é preciso que o problema seja reconhecido e que existam soluções viáveis e aceitáveis (GOMIDE, 2008, p. 8).

Janelas de oportunidade, portanto, representam circunstâncias extremamente propícias para que determinada política pública seja adotada, levando em conta três aspectos: 1) o problema pede solução, 2) existem soluções viáveis e 3) há disposição no ambiente político mais amplo para que se busque resolver aquele problema. Porém, conforme destaca Zahariadis (2007, p. 73), “surgirão dificuldades quando empreendedores utilizarem a janela errada para buscar seus objetivos”. Ou seja, os atores devem ser sensíveis ao momento (*timig*), devem estar atentos ao momento propício para a ação, pois, uma vez que este tenha passado, a estabilidade retornará, sendo então muito difícil empreender qualquer mudança.

Outro conceito central, desse modo, é o de “empreendedor da política pública”, destacado acima como importante também na Teoria do Equilíbrio Pontuado. Nesta teoria, empreendedores são definidos como atores (individuais ou coletivos) que investem recursos em ideias ou projetos, buscando sua implementação sob a forma de política pública. Conforme Zahariadis (2007, p. 74), eles são “mais do que meros defensores de soluções particulares, são

manipuladores de preferências problemáticas.” Especialistas na sua área e hábeis negociadores, são encontrados tanto dentro dos governos quanto na sociedade, podendo circular entre esses espaços com muita facilidade e desenvoltura. Não agem de forma isolada, mas articulam-se, buscando formar redes sociais⁷ em torno de si. Para Mintrom e Vergari (1996), empreendedores políticos altamente competentes podem inclusive “construir” coalizões, a partir do momento em que vão desenvolvendo ações coordenadas e agregando pessoas que compartilham das mesmas ideias e crenças. Mesmo que não sejam especialistas na área específica (pesquisadores, professores, jornalistas especializados etc.), sabem como funcionam os complexos processos políticos que dão origem às políticas públicas. Mais do que isso, sabem como agir para influenciar nesses processos. Em ambos os enfoques (fluxos múltiplos e equilíbrio pontuado), há o pressuposto de que a atenção é um bem escasso e de que os empreendedores são cruciais para capturar a atenção dos formuladores e manipulá-la em favor de seus objetivos (ZAHARIADIS, 2007, p. 75).

Assim, “lideranças políticas habilidosas” (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 203) são importantes auxiliares para que determinadas coalizões de atores se estabeleçam, desenvolvam maior aprendizado político e sejam capazes de influenciar e causar maior impacto nas políticas públicas. A ideia de coalizões formadas por atores que compartilham crenças e valores e buscam agir de forma coordenada ao longo do tempo está na base do Modelo das Coalizões de Defesa.

3.3 Modelo das Coalizões de Defesa: redes, ideias compartilhadas e ação coordenada para influenciar nos processos de políticas públicas

O último modelo analítico apresentado e discutido nesse artigo é o das

⁷ Observe-se como a noção de rede está sempre subjacente aos modelos analíticos aqui discutidos.

Coalizões de Defesa (*Advocacy Coalition Framework*). A noção de *advocacy* é aqui traduzida e entendida por “defesa”, devido ao caráter que assume nesse modelo analítico, estando vinculada a uma compreensão segundo a qual atores se articulam e defendem certas ideias ou crenças compartilhadas no âmbito de determinado subsistema de política pública, buscando transpô-las para o desenho das políticas. Trata-se, assim como os anteriores, de um dos modelos de análise de políticas públicas mais utilizados e testados atualmente. De acordo com levantamento recente realizado por Nowlin (2011), a pesquisa em políticas públicas tem sido fortemente influenciada por essas três abordagens (Modelo das Coalizões de Defesa, Teoria dos Fluxos Múltiplos e Teoria do Equilíbrio Pontuado), que avançam muito em relação à “heurística dos estágios”.

Paul Sabatier, juntamente com Hank Jenkins-Smith (1993, 1999), desenvolveu o Modelo das Coalizões de Defesa (*Advocacy Coalition Framework – ACF*), buscando explicar conflitos intensos em áreas de uma grande diversidade de atores e influenciar nos processos de construção das políticas públicas. Esse modelo, assim como a Teoria do Equilíbrio Pontuado, presume que áreas de política pública são constituídas de subsistemas (*policy subsystems*) no interior dos quais as políticas públicas são gestadas a partir da negociação entre uma diversidade de atores dotados de algum tipo de especialização na área em que atuam. Para fins de explicação e análise, o ACF agrega esses atores em “coalizões de defesa”, construídas a partir de crenças (*policy beliefs*) compartilhadas e que desenvolvem ações coordenadas a fim de influenciar nos processos decisórios (WEIBLE, 2005; SABATIER, WEIBLE, 2007).

O Modelo das Coalizões de Defesa tem sido testado com sucesso em análises nas mais diversas áreas de política pública, principalmente nos Estados

Unidos e em países da Europa, mas também em um número crescente de países da Ásia, África e América do Sul (WITTING, 2009; SABATIER, WEIBLE, 2007). Assim como os demais enfoques, busca dar conta de suprir a lacuna que seus idealizadores identificaram na literatura em relação ao papel desempenhado por valores, ideias e crenças em processos de formulação e implementação de políticas públicas. Porém, o Modelo das Coalizões de Defesa examina com maior profundidade a questão das crenças e dos valores subjetivos que podem influenciar nos processos de construção das políticas públicas, sendo, por isso, considerado um modelo com enfoque cognitivo (WEIBLE, 2007).

O Modelo das Coalizões de Defesa considera que os atores em determinada área ou determinado processo de política pública buscam aliados que compartilhem dos mesmos sistemas de crenças e valores sobre as políticas públicas. A partir daí, tendem a estruturar uma rede que atravessa as fronteiras tradicionais entre Estado e sociedade. A coalizão, entendida como uma rede de atores posicionados tanto na esfera estatal quanto na social, age de maneira coordenada ao longo do tempo, buscando influenciar nos processos que dão origem às políticas públicas. Essa perspectiva, bem como seu sucesso em explicar processos extremamente complexos, têm levado alguns autores a afirmar a necessidade de novas posturas teóricas e metodológicas:

Boa parte do debate sobre relações Estado-sociedade é baseada em uma “linha divisória” separando o Estado da sociedade. Contudo, talvez a “linha divisória” que seja mais relevante, e mais útil analiticamente, seja aquela entre diferentes redes, ou coalizões, que são compostas por atores tanto do Estado quanto da sociedade (PRINCEN, 2007, p. 17).

Esse modelo considera, portanto, as mudanças nas políticas públicas ou

os processos de formulação e implementação como o resultado da competição entre coalizões formadas por atores que compartilham determinadas crenças acerca de quais devem ser os resultados da política pública.

A lógica dessa abordagem e de suas hipóteses subjacentes foi construída a partir de cinco pilares (SABATIER; WEIBLE, 2007):

1. A importância da informação técnica e científica nos processos de políticas públicas;
2. Uma perspectiva de pelo menos uma década para que se possa analisar e entender determinada mudança em uma política pública;
3. Subsistemas de política pública como a unidade de análise básica;
4. Processos de políticas públicas envolvem não apenas os “triângulos de ferro”, mas também uma variada gama de atores (coletivos e individuais) tanto do Estado quanto da sociedade civil;
5. Políticas públicas são mais bem entendidas se forem pensadas como traduções das crenças e dos valores dos envolvidos.

Além dos cinco pressupostos citados, o Modelo das Coalizões de Defesa considera a racionalidade dos atores limitada (WEIBLE; SABATIER; McQUEEN, 2009, p. 122), indo em uma direção distinta a da escolha racional ou mesmo de modelos mais sofisticados, como a análise institucional⁸ de autores como Elinor Ostrom (1990; 2007). Esse modelo, embora considere a ação estratégica, faz a ressalva de que esse tipo de ação é orientado por crenças normativas não excluindo, assim, a possibilidade de comportamentos altruístas.

Quanto às dinâmicas de relação

⁸ Ou, como é mais conhecida no Brasil, “neo-institucionalismo da escolha racional”. Para discussão detalhada, ver “As três versões do neo-institucionalismo”, de Hall e Taylor (2003).

entre coalizões de defesa, esse modelo afirma que, em contextos de alto grau de disputa, o medo da derrota pesa muito. Quando ocorre uma divisão entre dois ou mais grupos poderosos e articulados disputando os rumos da política, há a tendência de considerar os oponentes como “pouco dignos de confiança, mais perversos e, importante, mais poderosos do que talvez realmente sejam” (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 194). A esse fenômeno os autores dão o nome de mudança diabólica (*devil shift*), ou seja, uma mudança ou um rumo para a política que vai contra tudo aquilo em que um dos grupos acredita. Assim, uma vez que as derrotas ficarão marcadas mais do que as vitórias, supõe-se que os atores permanecerão pressionando e agindo para que não “percam o jogo”. Esse fator, por sua vez, aumenta a densidade das ligações entre os membros de uma mesma coalizão ao mesmo tempo em que tende a exacerbar o conflito com a coalizão oponente.

Trata-se, portanto, de um modelo analítico que dá grande importância aos aspectos comportamentais que conformam as interações entre os atores participantes de um dado subsistema de política pública. O conceito básico considerado como a causa (*causal driver*) que está por trás dos comportamentos é o de crença (*belief*), e seu entendimento é oriundo da literatura sobre “sistemas de crenças de participantes de processos de políticas públicas” (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 194).

O conceito de crença do Modelo das Coalizões de Defesa é bastante operacional, tendo sido concebido para a análise empírica, e constitui-se de três níveis. No nível mais profundo, estão as crenças essenciais (*deep core beliefs*), que envolvem suposições ontológicas e normativas constituídas ao longo do processo de socialização dos indivíduos. Nesse nível, estão as suposições em relação à natureza humana, às prioridades a valores fundamentais como liberdade e igualdade, ao papel dos governos ver-

sus o dos mercados etc. A “tradicional escala” esquerda/direita opera no grau das crenças essenciais (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 194). No nível seguinte, estão as crenças em relação à política pública (*policy beliefs*), ou seja, a transposição das crenças essenciais (*deep core beliefs*) para o desenho das políticas públicas. Essas crenças referem-se a preferências em relação a “como devem ser” as políticas públicas (autoridade do governo ou presença do mercado, causas dos problemas, possíveis soluções etc.). Por fim, no nível mais superficial, operam as crenças secundárias (*secondary beliefs*), que se referem a questões mais específicas e pontuais em relação à determinada política pública. Essas crenças secundárias podem ser negociadas ao longo do processo de desenvolvimento da política pública com a coalizão opositora, como estratégia de ação para ter determinados pontos atendidos. As *policy beliefs* são as mais importantes para a identificação de coalizões de defesa, pois agem como a cola que mantém os atores articulados entre si e os impulsiona ao desenvolvimento de ações coordenadas, conforme destacam Zafonte e Sabatier (2004), Witting (2009) e outros pesquisadores que têm se dedicado a testar e aprimorar o Modelo das Coalizões de Defesa.

De acordo com esse modelo, atores que compartilhem crenças, visões e percepções em relação ao modo como devem ser construídas e implementadas as políticas públicas em sua área de atuação tenderão a agir de maneira coordenada na defesa dessas crenças. Para isso, desenvolvem as mais variadas estratégias de ação e buscam acumular os mais diversos recursos que os possibilitem a ter uma influência efetiva sobre os processos de tomada de decisão de políticas públicas. É a partir dessa ação coordenada ao longo do tempo que é possível observar a existência de uma coalizão de defesa. Dentre os recursos a que uma coalizão pode recorrer estão: o apoio de membros do Poder Judiciário ou de atores com poder formal de

tomada de decisão; o auxílio de lideranças habilidosas, capazes de manter o grupo coeso; a própria coesão interna da coalizão, ou seja, a presença de “tropas mobilizadas” para agirem no momento em que for preciso; e a existência de recursos financeiros que permitam à coalizão veicular campanhas na mídia, colaborar com campanhas eleitorais, dentre outras atividades. Observa-se, portanto, que a noção de *advocacy*, no sentido de agir na defesa de uma ideia tentando influenciar em determinado processo de tomada de decisão, é central nesse modelo.

A ação das coalizões de defesa ocorre, majoritariamente, no interior dos subsistemas de política pública. Aqui, novamente aqui é possível observar, assim como nos demais modelos, o pressuposto de que no interior das diversas áreas setoriais são formadas “comunidades” habitadas por atores que possuem algum tipo de especialização na área. Conforme Sabatier e Weible (2007, p. 193), “A maior parte do processo de construção de uma política pública ocorre dentro de subsistemas de política pública, e envolve negociações e interações entre especialistas”. Sendo assim, há uma consideração especial em relação ao papel dos detentores de conhecimento técnico e especializado na construção das políticas públicas.

Observa-se, finalmente, que o Modelo das Coalizões de Defesa dá grande ênfase à dimensão subjetiva das crenças, dos valores e das visões de mundo dos atores envolvidos nos processos de política pública, sem descuidar, no entanto, da dimensão estratégica e da ação calculada e racional dos atores que buscam influenciar nos processos de construção das políticas públicas. Essa tentativa de síntese entre esses dois macrofundamentos da Sociologia em um quadro analítico voltado ao exame de políticas públicas abre possibilidades muito ricas para o diálogo entre as Ciências Sociais e a análise de políticas públicas, a partir da consideração de que políticas públicas resultam de complexos processos sociais.

4 Considerações finais

A consideração em relação ao impacto de ideias, crenças, visões de mundo e valores sobre processos de formação de agenda e tomada de decisão têm ganhado espaço na análise de políticas públicas nas últimas duas décadas. Esse esforço interpretativo busca avançar quanto a análises “tradicionais” nas áreas da Sociologia e Ciência Política, que colocam ênfase nas dimensões relacionadas a poder, estratégia, pressão, influência, entre outras. As abordagens aqui discutidas não descuidam dessas dimensões, contudo, agregam uma orientação analítica baseada no pressuposto de que a subjetividade importa. Nesse sentido, elas podem funcionar como ferramentas úteis para cientistas sociais interessados em analisar a dimensão de construção social presente nas políticas públicas.

Os significados construídos em relação à determinada questão ou problema de política pública são muito importantes, pois as ações somente ocorrem depois da construção desses significados. Esse é um ponto de partida básico para as abordagens aqui discutidas, uma vez que fatores simbólicos e subjetivos, como ideias, crenças e valores, têm importante papel e devem ser considerados para um melhor entendimento de processos de política pública. A explicitação dos processos e das ações através dos quais se produzem determinadas imagens em relação a uma questão, bem como das estratégias e ações levadas a cabo pelos atores envolvidos no sentido de expandir essas imagens e conquistar a atenção dos tomadores de decisão, pode ajudar a compreender os “porquês” de determinado processo de política pública ter chegado a um determinado resultado em detrimento de outros que poderiam ser possíveis.

Outro ponto a ser destacado é que tais abordagens permitem uma percepção em relação ao fenômeno “políticas públicas” que, a partir da síntese de duas

grandes orientações teóricas na área, avança em relação a elas: de um lado, as abordagens institucionais e, de outro, as de escolha racional. Os atores e suas escolhas estão imersos em contextos de regras, normas e "modos de fazer as coisas" que devem ser considerados na análise. Esse pressuposto aparece, com maior ou menor ênfase, nas três abordagens teóricas discutidas neste artigo. Ressalta-se ainda a necessidade de levar em consideração não apenas a dimensão dos interesses dos atores envolvidos, mas também suas crenças e seus valores. Sabatier e Weible (2007, p. 194) destacam a existência de duas lógicas de ação: a da adequação, em que o indivíduo segue as regras do jogo, e a das consequências, em que são consideradas as possibilidades de maximização das boas consequências.

Sendo assim, considera-se que tais abordagens, embora tendo sido desenvolvidas em outros contextos políticos, são úteis para a análise de políticas públicas no Brasil. Afinal, a consideração em relação ao papel das ideias, dos valores e do conhecimento pode trazer uma maior riqueza de compreensão em relação a como se produz política pública em contextos de sociedades que enfrentam desafios extremamente complexos, como é o caso da sociedade brasileira neste início do século XXI.

Referências

- ARROW, K. **Social Choices and Individual Values**. New York, Wiley. 1963.
- BACHRACH, P.; BARATZ, M. The Two Faces of Power. **American Political Science Review**, v. 2, n. 56, p. 947-952, 1962.
- BAUMGARTNER, F.; BERRY, J.; HOJNACKI, M. KIMBALL, D. **Lobbying and Policy Change: Who Wins, Who Loses and Why**. Chicago: Chicago University Press, 2009.
- BAUMGARTNER, F.; JONES, B. Agenda Dynamics and Policy Subsystems. **The Journal of Politics**. v. 53, n. 4, p. 1044-1054, nov. 1991.
- BAUMGARTNER, F.; JONES, B. **Agendas and Instability in American Politics**. Second Edition. Chicago: The University of Chicago Press, 2009.
- BELL, D. **The Coming of Post-Industrial Society**. New York: Basic Books, 1973.
- COHEN, M.; MARCH, J.; OLSEN, J. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly**, v. 17, n 1, p. 1-25, 1972.
- DE LEON, P. The Historical Roots of the Field. IN.: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. (orgs.). **The Oxford Handbook of Public Policy**. New York, Oxford University Press, p. 39-57, 2006.
- FISCHER, F. **Reframing Public Policy**. New York: Oxford University Press, 2003.
- GOMIDE, A. A. Agenda governamental e o processo de políticas públicas: O projeto de lei de diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. **IPEA: Texto para Discussão N° 1334**. 2008. Disponível em www.ipea.gov.br. Acesso em 22/12/2009.
- HALL, P.; TAYLOR, R. As Três Versões do Neo-Institucionalismo. **Lua Nova**. n° 58, p. 193-223, 2003.
- JOHN, P. Is there life after Policy Streams, Advocacy Coalitions and Punctuations: Using evolutionary theory to explain policy change? **Policy Studies Journal**, v. 31, n. 04, p. 481-498, 2003.
- KINGDON, J. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. Second Edition. Longman Classics in Political Science. Boston: Longman, 2011.
- LASSWELL, H. (1943). On The Policy Sciences in 1943. IN.: **Policy Sciences**, v. 36, n. 01, p. 71-98, 2003.

- LASSWELL, H.; LERNER, D. **The Policy Sciences**. Stanford: Stanford University Press, 1951.
- MARCH, J.; OLSEN, J. Elaborating the New Institutionalism. **Working Paper**. Center for European Studies, Oslo University, 2005. Disponível em www.arena.uio.no Acesso em 23/09/2010.
- NOWLIN, M. Theories of the Policy Process: State of the Research and Emerging Trends. **Policy Studies Journal**, v. 39, n° S1, pp. 41-60, 2011.
- OSTROM, E. Collective Action and the Evolution of Social Norms. **Journal of Economic Perspectives**. V. 14, N° 3, pp. 137-158, 2000.
- _____. Institutional Rational Choice: An assessment of the Institutional Analysis and Development Framework. In: SABATIER, P. (org.) **Theories of the Policy Process**. Boulder, CO, Westview Press, 2ª Ed, p. 21-64, 2007.
- PRESSMAN, J.; WILDAVSKY, A. **Implementation**. Berkeley: University of California, 1973.
- PRINCEN, S. Advocacy Coalitions and the internationalization of public health policies. **Journal of Public Policy**, v. 27, n. 01, p. 13-33, 2007.
- SABATIER, P. The need for better theories. In: SABATIER, P. (org.) **Theories of the Policy Process**. Boulder, CO, Westview Press, 2ª Ed. p. 3-20, 2007.
- SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. **Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach**. Boulder, CO: Westview Press, 1993.
- SABATIER, P.; WEIBLE, C. M. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: SABATIER, P. (org.) **Theories of the Policy Process**. Boulder, CO, Westview Press, 2ª Ed. p. 189-221, 2007.
- SCHATTSCHEIDER, E. E. **The Semi-Sovereign People**. New York: Holt, Rinehart and Winston, 1960.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: Uma Revisão da Literatura. **Sociologias** (UFRGS), Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2005.
- SUBIRATS, J. El análisis de las políticas públicas. **Gaceta Sanitaria**, v. 15, n. 3, p. 259-264, 2001.
- TRUE, J.; BAUMGARTNER, F.; JONES, B. Punctuated-equilibrium theory: Explaining stability and change in public policy making. In: SABATIER, P. (org.) **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, 2ª Ed. p. 188-188, 2007.
- WEIBLE, C. Beliefs and perceived influence in a natural resource conflict: An Advocacy Coalition Approach to policy networks. **Political Research Quarterly**, v. 58, n. 03 (September), p. 461-475, 2005.
- WEIBLE, C.; SABATIER, P.; McQUEEN, K. Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. **Policy Studies Journal**, v. 37, n. 01, pp. 121-140, 2009.
- WITTING, A. Identifying the merits of ACF. **Draft Paper for PSA 2009**. 2009. Disponível em: www.psa.ac.uk/2009/pps/Witting.pdf Acesso em 22/09/2010.
- ZAFONTE, M.; SABATIER, P. Short-term versus long-term coalitions in the Policy Process: Automotive pollution control, 1963 – 1989. **Policy Studies Journal**, n. 32, v. 1, p. 75-107, 2004.
- ZAHARIADIS, N. Comparing three lenses of policy choice. **Policy Studies Journal**, v. 26, n. 03, p. 434-448, 1998.
- _____. Adaptation without pressure? European legislation and British Mergers Policy. **Policy Studies Journal**, v. 33, n. 4, p. 657-674, 2005.
- _____. The Multiple Streams Framework: Structure, limitations, prospects. In: SABATIER, P. (org.) **Theories of the Policy Process**. Boulder, CO, Westview Press, 2ª Ed. p. 65-92, 2007.