

- THERÉTY, B. *Protection Sociale et Fédéralisme: l'Europe dans le miroir de l'Amérique du Nord*. Bruxelas: Peter Lang, Presses Internationales Européennes, 2002.
- UZUNHASHI, T. Japanese model of developmental state of welfare State: how it was changed throughout "the lost decade" of 1990? *The Japanese Journal of Social Security Policy*, 2(2), 2003.
- VANDENBROUCKE, F. The active welfare State. In: INTERNATIONAL RESEARCH CONFERENCE ON SOCIAL SECURITY, 5-7 May 2005, Antuèpia. Disponível em: <www.issa.int/engl/publ/2contavers.htm>. Acesso em: 7 mar. 2005.
- WALBY, S. From gendered welfare State to gender regimes: national differences, convergence or re-structuring? In: Gender and Society Group, Stockholm University, jan. 2001. Disponível em: <www.sociology.su.se/egs/Walbypaper.doc>. Acesso em: 07 mar. 2005.
- WILENSKI, H. *The Welfare State and Equality, Structural and Ideological Roots of Public Expenditures*. Berkeley: University of California Press, 1975.
- WILLIAMS, F. Rethinking care in social policy. In: ANNUAL CONFERENCE OF THE FINNISH SOCIAL POLICY ASSOCIATION, 24 out. 2003, University of Joensuu, Finland. Disponível em: <www.leeds.ac.uk/cava/papers/finland_oct2003.doc>. Acesso em: 07 mar. 2005.

2

Estado da Arte da Pesquisa em Políticas Públicas*

Celina Souza

As últimas décadas registraram o ressurgimento da importância do campo de conhecimento denominado políticas públicas, assim como das instituições, regras e modelos que regem sua decisão, elaboração, implementação e avaliação. Vários fatores contribuíram para a maior visibilidade dessa área em países como o Brasil. O primeiro foi a adoção de políticas restritivas de gasto, que passaram a dominar a agenda da maioria dos países, em especial os em desenvolvimento. A partir dessas políticas, o conhecimento sobre o desenho, a implementação e o processo decisório das políticas públicas ganhou maior importância e visibilidade. O segundo fator é que novas visões sobre o papel dos governos substituíram as políticas keynesianas do pós-guerra por políticas restritivas de gasto.

Assim, alguns governos passaram a condicionar suas políticas públicas ao cumprimento do ajuste fiscal e do equilíbrio orçamentário entre receita e despesa, restringindo, de certa forma, a intervenção do Estado na economia e transferindo o comando das políticas sociais de universais em focalizadas. Essa agenda passou a dominar corações e mentes a partir dos anos 80, em especial em países com longas e recorrentes trajetórias inflacionárias como os da América Latina.

O terceiro fator, mais diretamente relacionado aos países em desenvolvimento e de democracia recente ou recém-democratizados, é que na maioria

* Versão revista e ampliada de dois artigos publicados anteriormente. Ver Souza (2003, 2006).

desses países, em especial os da América Latina, ainda não se conseguiu formar coalizões políticas capazes de equacionar, minimamente, a questão de como desenhar políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e de promover a inclusão social de grande parte de sua população. Respostas a esse desafio não são fáceis, nem claras ou consensuais. Elas dependem de muitos fatores externos e internos. No entanto, o desenho das políticas públicas e as regras que regem suas decisões, elaboração e implementação, assim como seus processos, também influenciam os resultados dos conflitos inerentes às decisões sobre política pública. Esses fatores contribuiram, assim, para que a área de políticas públicas passasse a receber grande atenção, tanto em estudos acadêmicos como em trabalhos técnicos.

Este artigo trata dos principais conceitos e modelos de análise de políticas públicas, buscando sintetizar o estado da arte da área, ou seja, mapear como a literatura clássica e a mais recente tratam o tema. Busca-se, também, construir algumas pontes entre as diferentes vertentes das teorias neo-institucionalistas e a análise de políticas públicas. O objetivo do artigo é modesto: tentar minimizar a lacuna da ainda escassa tradução para a língua portuguesa da literatura sobre políticas públicas e, ao rever as principais formulações teóricas e conceituais mais próximas da literatura específica sobre políticas públicas e da literatura neo-institucionalista, contribuir para seu teste empírico nas pesquisas sobre políticas públicas brasileiras.

O texto está dividido em três partes. Na primeira, se mapeia o surgimento da área e se introduzem os principais conceitos, modelos analíticos e tipologias passíveis de aplicação nos estudos sobre políticas públicas. Na segunda, apresentam-se as principais distinções entre política pública e política social. Na terceira, discutem-se as possibilidades de aplicação da literatura neo-institucionalista à análise de políticas públicas.

Como e Por Que Surgiu a Área de Políticas Públicas?

Entender a origem e a ontologia de uma área do conhecimento é importante para melhor compreender seus desdobramentos, sua trajetória e suas perspectivas. A política pública como área de conhecimento e disciplina acadêmica nasce nos Estados Unidos, rompendo ou pulando as etapas seguidas pela tradição europeia de estudos e pesquisas nessa área, que se concentravam,

então, mais na análise sobre o Estado e suas instituições do que na produção dos governos.

Assim, na Europa, a área de política pública vai surgir como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado — o governo — produtor, por excelência, de políticas públicas. Nos Estados Unidos, ao contrário, 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.

O pressuposto analítico que regu a constituição e a consolidação dos estudos sobre políticas públicas é o de que, em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por pesquisadores independentes.¹

Os 'Pais' Fundadores da Área de Políticas Públicas

Considera-se que a área de políticas públicas contou com quatro grandes 'pais' fundadores: H. Laswell, H. Simon, C. Lindblom e D. Easton. Laswell (1936) introduz a expressão *policy analysis* (análise de política pública), ainda nos anos 30, como forma de conciliar conhecimento científico e acadêmico com a produção empírica dos governos e também como forma de estabelecer o diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.

Simon (1957) introduziu o conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*), argumentando, todavia, que essa limitação poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Para Simon, a racionalidade dos decisores públicos é sempre limitada por problemas tais como informação incompleta ou imperfeita, tempo para a tomada de decisão, auto-interesse dos decisores etc., mas a racionalidade, segundo ele, pode ser maximizada até um ponto satisfatório pela criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que enquadrem o comportamento dos atores e modelem esse comportamento na direção de resultados desejados, impedindo, inclusive, a busca de maximização de interesses próprios.

¹ Para uma síntese da trajetória da área de políticas públicas, inclusive sua inserção acadêmica, ver Parsons (1997).

Lindblom (1959, 1979) questionou a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon e propôs a incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como as relações de poder e a integração entre as diferentes fases do processo decisório, o qual não teria necessariamente um fim ou um princípio. Daí porque as políticas públicas precisariam incorporar outros elementos à sua formulação e à sua análise além das questões de racionalidade, tais como o papel das eleições, das burocracias, dos partidos e dos grupos de interesse.

Easton (1965) contribuiu para a área ao definir a política pública como um sistema, ou seja, como uma relação entre formulação, resultados e o ambiente. Segundo ele, políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos.

O Que São Políticas Públicas

Não existe uma única, nem melhor, definição sobre o que seja política pública. Mead (1995) a define como um campo dentro do estudo da política que analisa o governo à luz de grandes questões públicas e Lynn (1980) como um conjunto de ações do governo que irão produzir efeitos específicos. Peters (1986) segue o mesmo veio: política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos. Dye (1984) sintetiza a definição de política pública como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”.² A definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, ou seja, decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz. Já a definição mais clássica é atribuída a Lowi *apud* Rezende (2004: 13): política pública é “uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular, o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas”.

Muitas definições enfatizam o papel da política pública na solução de problemas. Críticos dessas definições, que superestimam aspectos racionais e procedimentais das políticas públicas, argumentam que elas ignoram a essência

da política pública, isto é, o embate em torno de idéias e interesses. Por concentrarem o foco no papel dos governos, essas definições deixam de lado o seu aspecto conflituoso e os limites que cercam as decisões dos governos. Deixam também de fora possibilidades de cooperação que podem ocorrer entre os governos e outras instituições e grupos sociais.

No entanto, definições de políticas públicas, mesmo as minimalistas, guiam o nosso olhar para o locus onde os embates em torno de interesses, preferências e idéias se desenvolvem, isto é, os governos. Apesar de optar por abordagens diferentes, as definições de políticas públicas assumem, em geral, uma visão holística do tema, uma perspectiva de que o todo é mais importante do que a soma das partes e que indivíduos, instituições, interações, ideologia e interesses contam, mesmo que existam diferenças sobre a importância relativa desses fatores.

A política pública em geral e a política social, em particular, são campos multidisciplinares, mas cada qual adota um foco diferente, o que será discutido adiante. Por isso, uma teoria geral da política pública implica a busca por sintetizar teorias construídas no campo da sociologia, da ciência política e da economia. Políticas públicas repercutem na economia e na sociedade, daí porque qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.

Essa é também a razão pela qual pesquisadores de tantas disciplinas — economia, ciência política, sociologia, antropologia, geografia, planejamento, gestão e ciências sociais aplicadas — partilham um interesse comum na área e têm contribuído para avanços teóricos e empíricos.

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o ‘governo em ação’ e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações, que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Se admitirmos que a política pública é um campo holístico, isto é, uma área que situa diversas unidades em totalidades organizadas, isso tem duas implicações. A primeira é que, como referido anteriormente, a área torna-se

² Há mais de quarenta anos, Bachrach e Baratz (1962) demonstraram que não fazer nada em relação a um problema também é uma forma de política pública.

território de várias disciplinas, teorias e modelos analíticos. Assim, apesar de possuir suas próprias modelagens, teorias e métodos, a política pública, embora tenha nascido como uma subárea da ciência política, a ela não mais se resume, podendo também ser objeto analítico de outras áreas do conhecimento, inclusive da econometria, já bastante influente em uma das subáreas da política pública, a da avaliação, que também vem recebendo influência de técnicas quantitativas.

A segunda implicação é que o caráter holístico da área não significa que ela careça de coerência teórica e metodológica, mas sim que comporta vários 'olhares'. Por último, políticas públicas, depois de desenhadas e formuladas, se desdobram em planos, programas, projetos, bases de dados ou sistema de informação e grupos de pesquisa.³ Quando postas em ação, ficam submetidas a sistemas de acompanhamento e avaliação.

Política Pública e Política Social

Poucas vezes temos clareza de que existem distinções importantes entre os estudos sobre política pública e aqueles sobre política social. Sabemos, como já referido, que ambos compõem um campo multidisciplinar, mas seus objetivos e focos são diferentes. Estudos sobre políticas públicas buscam explicar a natureza da política analisada e seus processos. As primeiras pesquisas acadêmicas sobre política social discutiram o Estado do bem-estar social, sua origem e conseqüências e, diferentemente da política pública propriamente dita, sua origem está mais na academia europeia do que na norte-americana. A partir dos estudos pioneiros sobre o Estado do bem-estar, pesquisas sobre políticas sociais expandiram-se rapidamente. Essas pesquisas abrangem, na atualidade, principalmente as seguintes áreas: política e gestão de serviços sociais, principalmente saúde e educação no caso brasileiro; problemas sociais diversos, mas, no caso brasileiro, pesquisas sobre segurança pública estão rapidamente ganhando espaço na agenda; estudos relacionados com grupos minoritários e excluídos – raça, gênero, pobreza, desigualdade social, todos também bastante estudados no Brasil. Estudos sobre política social têm sido particularmente abundantes e são, provavelmente, os que mais têm recebido atenção acadêmica no Brasil, assim como são, também, os mais disseminados.

³ Muitas vezes, a política pública também requer a aprovação de nova legislação.

O que distingue uma pesquisa em política pública de uma em política social? Existem importantes diferenças, notadamente nos seus focos. Enquanto estudos em políticas públicas concentram-se no processo e em responder questões como "por quê?" e "como?", os estudos em políticas sociais tomam o processo apenas como 'pano de fundo' e se concentram nas conseqüências da política, ou seja, o que a política faz ou fez.

Essa aparentemente simples distinção tem, no entanto, implicações na agenda de pesquisa. Estudos sobre política pública não focalizam necessariamente o conteúdo substantivo da política, daí porque não assume importância fundamental o objeto da política pública, dado que qualquer produção do governo em qualquer área/setor pode ser tomada como ilustração do processo. Estudos sobre política social, ao contrário, são demarcados pelo objeto da política pública, focalizando, sempre, as questões que a política busca "resolver", os problemas da área e seus resultados.

O Papel dos Governos

Debates sobre políticas públicas implicam responder à questão sobre o espaço que cabe aos governos na definição e implementação de políticas públicas. Não se defende aqui que o Estado (ou os governos que decidem e implementam políticas públicas ou outras instituições que participam do processo decisório) reflète tão-somente as pressões dos grupos de interesse, como diria a versão mais simplificada do pluralismo.

Tampouco se defende que o Estado opta sempre por políticas definidas exclusivamente por aqueles que estão no poder, como nas versões também simplificadas do elitismo, nem que servem apenas aos interesses de determinadas classes sociais, como diriam as concepções estruturalistas e funcionalistas do Estado.

No processo de definição de políticas públicas, sociedades e Estados complexos como os constituídos no mundo moderno estão mais próximos da perspectiva teórica daqueles que defendem que existe uma "autonomia relativa do Estado", o que faz com que este tenha um espaço próprio de atuação, embora permeável a influências externas e internas (Evans, Rueschmeyer & Skocpol, 1985). Essa autonomia relativa gera determinadas capacidades, as quais, por sua vez, criam as condições para a implementação de objetivos de

políticas públicas. A margem dessa autonomia e o desenvolvimento dessas capacidades dependem, obviamente, de muitos fatores e dos diferentes momentos históricos de cada país.

Apesar do reconhecimento de que outros segmentos que não os governos se envolvem na formulação de políticas públicas e no seu processo, tais como os grupos de interesse e os movimentos sociais, cada qual com maior ou menor influência a depender do tipo de política formulada e das coalizões que integram o governo, e apesar de uma certa literatura argumentar que o papel dos governos tem sido encolhido por fenômenos como a globalização, a diminuição da capacidade dos governos de intervir, formular políticas públicas e de governar não está empiricamente comprovada. Visões menos ideologizadas defendem que apesar da existência de limitações e constrangimentos, estes não inibem a capacidade das instituições governamentais de governar a sociedade (Peterson, 1998), apesar de tornarem a atividade de governar e de formular políticas públicas mais complexa.

Modelos de Formulação e Análise de Políticas Públicas⁴

Dentro do campo específico da política pública, alguns modelos explicativos foram desenvolvidos para se entender melhor como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que repercutirá na vida dos cidadãos. Muitos foram os modelos desenvolvidos, e aqui serão mapeados apenas os principais.

O Tipo da Política Pública

Theodor Lowi (1964, 1972) desenvolveu a talvez mais conhecida tipologia sobre política pública, elaborada por meio de uma máxima: a política pública faz a política. Com essa máxima, Lowi quis dizer que cada tipo de política pública vai encontrar diferentes formas de apoio e de rejeição e que disputas em torno de sua decisão passam por arenas diferenciadas.

Para Lowi, a política pública pode assumir quatro formatos. O primeiro é o das políticas distributivas, decisões tomadas pelo governo que desconsideram a questão dos recursos limitados, gerando impactos mais individuais do que universais, ao privilegiar certos grupos sociais ou regiões em detrimento do todo. O segundo é o das políticas regulatórias, mais visíveis ao público, envolvendo burocracia, políticos e grupos de interesse. O terceiro é o das políticas redistributivas, que atinge maior número de pessoas e impõe perdas concretas e a curto prazo para certos grupos sociais e ganhos incertos e futuro para outros. São, em geral, as políticas sociais universais, o sistema tributário, o sistema previdenciário e são as de mais difícil encaminhamento. O quarto é o das políticas constitutivas, que lidam com procedimentos. Cada uma dessas políticas públicas vai gerar pontos ou grupos de vetos e de apoios diferentes, processando-se dentro do sistema político de forma também diferente.

Incrementalismo

A visão da política pública como um processo incremental foi desenvolvida por Lindblom (1979), Caiden e Wildavsky (1980) e Wildavsky (1992). Com base em pesquisas empíricas, os autores argumentaram que os recursos governamentais para um programa, órgão ou uma dada política pública não partem do zero, e sim de decisões marginais e incrementais que desconsideram mudanças políticas ou mudanças substantivas nos programas governamentais. Assim, as decisões dos governos seriam apenas incrementais e pouco substantivas.

A visão incrementalista da política pública perdeu parte do seu poder explicativo com as profundas reformas ocorridas em vários países provocadas pelo ajuste fiscal. No entanto, os que trabalham nos governos e os que pesquisam os orçamentos públicos conhecem bem a força do incrementalismo, que mantém intactas estruturas governamentais e recursos para políticas públicas que deixaram de estar na agenda dos governos. Mas é do incrementalismo que vem a visão de que decisões tomadas no passado constroem decisões futuras e limitam a capacidade dos governos de adotar novas políticas públicas ou de reverter a rota das políticas atuais.

⁴ Para maiores detalhes sobre diversos modelos analíticos, ver Goodin & Klingemann (1998), em especial o capítulo 7, Parsons (1997), Sabatier (1999) e Theodorou & Cahn (1995). Vários sites disponibilizam estudos empíricos sobre políticas públicas, com destaque para <<http://www.policylibrary.com>>.

O Ciclo da Política Pública

Esta tipologia vê a política pública como um ciclo deliberativo, formado por vários estágios e constituindo um processo dinâmico e de aprendizado. O ciclo da política pública é constituído dos seguintes estágios: definição de agenda, identificação de alternativas, avaliação das opções, seleção das opções, implementação e avaliação.

Esta abordagem enfatiza sobretudo a definição de agenda (*agenda setting*) e pergunta por que algumas questões entram na agenda política enquanto outras são ignoradas. Algumas vertentes do ciclo da política pública focalizam mais os participantes do processo decisório e outras o processo de formulação da política pública. Cada participante e cada processo podem atuar como um incentivo ou como um ponto de veto. A pergunta de como os governos definem suas agendas, são dados três tipos de respostas. A primeira focaliza os problemas, isto é, problemas entram na agenda quando assumimos que devemos fazer algo sobre eles. O reconhecimento e a definição dos problemas afetam os resultados da agenda. A segunda resposta focaliza a política prioritariamente dita, ou seja, como se constrói a consciência coletiva sobre a necessidade de se enfrentar um dado problema. Essa construção se faria via processo eleitoral, via mudanças nos partidos que governam ou via mudanças nas ideologias (ou na forma de ver o mundo), aliados à força ou fraqueza dos grupos de interesse. Segundo esta visão, a construção de uma consciência coletiva sobre determinado problema é fator poderoso e determinante na definição da agenda.

Quando o ponto de partida da política pública é dado pela política, o consenso é construído mais por barganha do que por persuasão, ao passo que, quando o ponto de partida da política pública encontra-se no problema a ser enfrentado, dá-se o processo contrário, ou seja, a persuasão é a forma para a construção do consenso.

A terceira resposta focaliza os participantes, que são classificados como visíveis, ou seja, políticos, mídia, partidos, grupos de pressão etc., e invisíveis, tais como acadêmicos e burocracia. Segundo esta perspectiva, os participantes visíveis definem a agenda e os invisíveis as alternativas.

O Modelo *Garbage Can*

O modelo *garbage can* ou "lata de lixo" foi desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972), argumentando que escolhas de políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem em uma lata de lixo. Ou seja, existem vários problemas e poucas soluções. As soluções não seriam devidamente analisadas e dependeriam do leque de soluções que os decisores (*policy makers*) têm no momento. Segundo esse modelo, as organizações são formas anárquicas que compõem um conjunto de ideias com pouca consistência. As organizações constroem as preferências para a solução dos problemas – ação –, e não as preferências constroem a ação. A compreensão do problema e das soluções é limitada e as organizações operam em um sistema de tentativa e erro.

Em síntese, o modelo advoga que soluções procuram por problemas. As escolhas compõem um *garbage can* no qual vários tipos de problemas e soluções são colocados pelos participantes à medida que aparecem. Essa abordagem foi aplicada por Kingdon (1984), combinando também elementos do ciclo da política pública, em especial a fase de definição de agenda (*agenda setting*), constituindo o que se classifica como um outro modelo, o de *multiple streams*, ou "múltiplas correntes".⁵

Coalizão de Defesa

O modelo da coalizão de defesa (*advocacy coalition*), de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), discorde da visão da política pública trazida pelo ciclo da política e pelo *garbage can* pela sua escassa capacidade explicativa sobre por que mudanças ocorrem nas políticas públicas. Segundo esses autores, a política pública deveria ser concebida como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, que se articulam com os acontecimentos extremos, os quais dão os parâmetros para os constangimentos e os recursos de cada política pública.

Contrariando o modelo do *garbage can*, Sabatier e Jenkins-Smith defendem que crenças, valores e ideias são importantes dimensões do processo de formulação de políticas públicas, em geral ignorados nos modelos anteriores. Assim, cada subsistema que integra uma política pública é composto por um

⁵ O modelo analítico de Kingdon vem sendo testado no Brasil em algumas teses de doutorado. Ver, por exemplo, Capella (2006) e Pinto (2004).

número de coalizões de defesa que se distinguem pelos seus valores, crenças e idéias e pelos recursos de que dispõem.⁶

Arenas Sociais

O modelo de arenas sociais vê a política pública como uma iniciativa dos chamados empreendedores políticos ou de políticas públicas. Isso porque, para que uma determinada circunstância ou evento se transforme em um problema, é preciso que as pessoas se convençam de que algo precisa ser feito. É quando os *policy makers* do governo passam a prestar atenção em algumas questões e a ignorar outras.

Existiriam três principais mecanismos para chamar a atenção dos decisores e formuladores de políticas públicas: (a) divulgação de indicadores que desnudam a dimensão do problema; (b) eventos tais como desastres ou repetição continuada do mesmo problema; (c) *feedback*, ou informações que mostram as falhas da política atual ou seus resultados medíocres. Esses empreendedores constituem a *policy community*, comunidade de especialistas, pessoas dispostas a investir recursos variados esperando um retorno futuro dado por uma política pública que favoreça suas demandas. Eles são cruciais para a sobrevivência e o sucesso de uma idéia e para colocar o problema na agenda pública.

Esses empreendedores podem constituir, e em geral constituem, redes sociais.⁷ Redes envolvem contatos, vínculos e conexões que relacionam os agentes entre si e não se reduzem às propriedades dos agentes individuais. As instituições, a estrutura social e as características de indivíduos e grupos são cristalizações dos movimentos, trocas e "encontros" entre as entidades nas múltiplas e intercambiantes redes que se ligam ou se superpõem. O foco está no conjunto de relações, vínculos e trocas entre entidades e indivíduos, e não nas suas características.

Este método e referencial teórico parte do estudo de situações concretas para investigar a integração entre as estruturas presentes e as ações, estratégias, constrangimentos, identidades e valores. As redes constroem as ações e as

estratégias, mas também as constroem e reconstróem continuamente. A força deste modelo está na possibilidade de investigação dos padrões das relações entre indivíduos e grupos.⁸

Modelo do 'Equilíbrio Interrompido'

O modelo do "equilíbrio interrompido" (*punctuated equilibrium*) foi elaborado por Baumgartner e Jones (1993) com base em noções de biologia e computação. Da biologia veio a noção de equilíbrio interrompido, isto é, a política pública se caracteriza por longos períodos de estabilidade, interrompidos por períodos de instabilidade, que geram mudanças nas políticas anteriores. Da computação e dos trabalhos de Simon, vem a noção de que os seres humanos têm capacidade limitada de processar informação, daí porque as questões se processam paralelamente e não de forma serial, ou seja, uma de cada vez.

Os subsistemas de uma política pública permitem ao sistema político-decisório processar as questões de forma paralela, ou seja, fazendo mudanças a partir da experiência de implementação e de avaliação, e somente em períodos de instabilidade ocorre uma mudança serial mais profunda. Este modelo, segundo os autores, permite entender por que um sistema político pode tanto agir de forma incremental, isto é, mantendo o *status quo*, como passar por fases de mudanças mais radicais nas políticas públicas. Fundamental ao modelo é a construção de uma imagem sobre determinada decisão ou política pública (*policy image*), e a mídia teria papel preponderante nessa construção.⁹

⁶ Esse modelo foi aplicado por Bueno (2005).

⁷ A literatura internacional sobre redes sociais é ampla e diversificada. Para uma revisão dessa literatura em português, ver Marques (2000).

⁸ Marques (2000) analisa a formulação de políticas na área de saneamento básico na Região Metropolitana do Rio de Janeiro por meio do modelo das redes sociais. Sua pesquisa mostra que, ao contrário do padrão norte-americano de *lobbies* ou do corporativismo social-democrata europeu, a intermediação de interesses ocorre aqui de forma disseminada por inúmeros e diversos contatos pessoais entre os integrantes do governo e os interesses privados, intermediada por uma *policy community*. Também o papel desempenhado por um grupo de médicos sanitaristas que se organizou em torno da reforma do sistema de saúde pública no Brasil, no sentido da sua universalização e descentralização, é um bom exemplo das possibilidades explicativas deste modelo.

⁹ Pesquisa realizada por Fucks (1998) testa este modelo analisando a inserção da temática ambiental no Rio de Janeiro.

Modelos Influenciados pelo 'Gerencialismo Público' e pelo Ajuste Fiscal¹⁰

A partir da influência do que se convencionou chamar de "gerencialismo público" (*public management*) e da política fiscal restritiva de gasto adotada por vários governos, novos formatos foram introduzidos nas políticas públicas, todos voltados para a busca de eficiência. Assim, a eficiência passou a ser vista como o principal objetivo de qualquer política pública, aliada à importância do fator credibilidade e à delegação das políticas públicas para instituições com "independência" política. Esses novos formatos, que estão guiando o desenho das políticas públicas mais recentes, ainda são pouco incorporados nas pesquisas empíricas.¹¹

A ênfase na eficiência nasceu da premissa de que as políticas públicas e suas instituições estavam fortemente influenciadas por formatos redistributivos ou distributivos, na linguagem de Lowi, desprezando-se a questão da sua eficiência. As razões para tal reconhecimento estão na crise fiscal e ideológica do Estado e no declínio do sonho pluralista que caracterizou a visão norte-americana sobre políticas públicas em décadas passadas.¹²

O primeiro grande ataque às possibilidades das ações coletivas, e onde decisões sobre políticas públicas podem ser situadas, veio de Olson (1965), ao afirmar que interesses comuns, os quais, em princípio, guiariam o processo decisório que afetam os indivíduos, não resultam necessariamente em ação coletiva e sim em *free riding*, pois os interesses de poucos têm mais chances de se organizarem do que os interesses difusos de muitos. Existe, segundo Olson, um interesse público que não é a soma dos interesses dos grupos. Assim, a "boa" política pública não poderia resultar da disputa entre grupos, mas de uma análise racional.

¹⁰ Além da influência do gerencialismo público e do ajuste fiscal, os últimos anos têm sido marcados também pelo que vem sendo chamado de juristocracia, ou seja, a transferência para os juízos e pela via constitucional de parcela considerável de decisão sobre questões antes a cargo das instituições representativas. Argumenta-se que mudanças sociais e a defesa de direitos devem ser liberadas do jogo político e da tutela da maioria das instituições representativas. Assim, cortes judiciais nacionais e internacionais passaram a tomar decisões sobre políticas públicas porque tais políticas estão, muitas vezes, constitucionalizadas. Já existe vasta literatura sobre essa nova tendência (ver, entre outros, Hirschl, 2004).

¹¹ Uma exceção é o trabalho Rezende (2004), que analisou a última reforma administrativa federal tentada no Brasil e suas contradições. Reforma administrativa, embora não seja nenhuma novidade, é parte crucial do busca da eficiência do "gerencialismo público".

¹² Na versão mais idealizada do pluralismo, a política pública resultaria do equilíbrio alcançado na luta entre grupos de interesse concorrentes.

Como consequência, embora indireta, do influente trabalho de Olson, passou-se a enfatizar questões como eficiência e racionalidade das políticas públicas, que seriam alcançadas por novas políticas voltadas, por exemplo, para a desregulamentação, privatização e para reformas no sistema social, as quais, afirma-se, poderiam diminuir os riscos da ação coletiva.

O elemento credibilidade das políticas públicas também ganhou importância, ou seja, a prevalência de regras pré-annunciadas seria mais eficiente do que o poder discricionário de políticos e burocratas contido nas políticas públicas. O fator credibilidade passou a ser fundamental para políticas como a monetária, mas também influenciou o novo desenho das políticas públicas em várias outras áreas. A credibilidade baseia-se na existência de regras claras em contraposição à discricionariedade dos decisores públicos (políticos e burocratas), a qual levaria à inconsistência. Além do mais, a discricionariedade gera altos custos de transação. Assim, a discricionariedade, de acordo com essa visão, seria minimizada ou eliminada, delegando poder a instituições bem desenhadas e "independentes" do jogo político e fora da influência dos ciclos eleitorais.

A delegação para órgãos "independentes" nacionais, mas também internacionais, passou a ser outro elemento importante no desenho das políticas públicas. Mas por que políticos (governantes e parlamentares) abririam mão do seu poder, delegando-o para agências sobre as quais não têm controle? A resposta estaria na credibilidade desses órgãos "independentes" devido à expertise técnica de seus membros e para que as regras não fossem, aqui também, submetidas às incertezas dos ciclos eleitorais, mantendo sua continuidade e coerência.¹³

Concorrendo com a influência do "novo gerencialismo público" nas políticas públicas, existe uma tentativa, em vários países do mundo em desenvolvimento, de adotar políticas públicas de caráter participativo. Impulsionadas, por um lado, pelas propostas dos organismos multilaterais e, por outro, por mandamentos constitucionais e pelos compromissos assumidos por alguns

¹³ Exemplos da influência dessa nova visão sobre as políticas públicas já são abundantes, destacando-se a relevância assumida pela Organização Mundial do Comércio (OMC) e pelas organizações não governamentais (ONGs), assim como a defesa de mandato por tempo determinado para os diretores das agências de regulação e a defesa da independência operacional ou autonomia dos bancos centrais.

partidos políticos, várias experiências foram implementadas visando à inserção de grupos sociais e/ou de interesses na formulação e acompanhamento de políticas públicas, principalmente nas políticas sociais. No Brasil, são exemplos dessa tentativa os diversos conselhos comunitários voltados para as políticas sociais, assim como o orçamento participativo. Fóruns decisórios como conselhos comunitários e orçamento participativo seriam os equivalentes políticos da eficiência.

Apesar da aceitação de várias teses do “novo gerencialismo público” e da experimentação de delegação de poder para grupos sociais comunitários e/ou que representam grupos de interesse, os governos continuam tomando decisões sobre situações-problema e desenhandando políticas para enfrentá-las, mesmo que delegando parte de sua responsabilidade para outras instâncias, inclusive não governamentais.

Das diversas definições e modelos sobre políticas públicas, podemos extrair e sintetizar seus elementos principais:

- A política pública permite distinguir entre o que o governo pretende fazer e o que, de fato, faz.
- A política pública envolve vários atores e níveis de decisão, embora seja materializada nos governos, e não necessariamente se restringe a participantes formais, já que os informais são também importantes.
- A política pública é abrangente e não se limita a leis e regras.
- A política pública é uma ação intencional, com objetivos a serem alcançados.
- A política pública, embora tenha impactos a curto prazo, é uma política de longo prazo.
- A política pública envolve processos subseqüentes após sua decisão e proposição, ou seja, implica também implementação, execução e avaliação.
- Estudos sobre política pública propriamente dita focalizam processos, atores e a construção de regras, distinguindo-se dos estudos sobre política social, cujo foco está nas conseqüências e nos resultados da política.

O Papel das Instituições/Regras na Decisão e Formulação de Políticas Públicas

Não só a produção desenvolvida dentro da moldura teórica específica da política pública é utilizada nos diferentes estudos sobre o tema. O debate sobre políticas públicas também tem sido influenciado pelas premissas advindas de outros campos teóricos, em especial do chamado neo-institucionalismo, o qual enfatiza a importância crucial das instituições/regras para a decisão, formulação e implementação de políticas públicas.

Uma grande contribuição a esse debate foi dada pela teoria da escolha racional, com o questionamento de dois mitos. O primeiro é o de que, conforme mencionado anteriormente, interesses individuais agregados gerariam ação coletiva (Olson, 1965). O segundo é o de que a ação coletiva produz necessariamente bens coletivos (Arrow, 1951). Definições sobre políticas públicas são, em uma democracia, questões de ação coletiva e de distribuição de bens coletivos e, na formulação da escolha racional, requerem o desenho de incentivos seletivos, na expressão de Olson, para diminuir sua captura por grupos ou interesses personalistas.¹⁴

Outros ramos da teoria neo-institucionalista, como o institucionalismo histórico e o estruturalista, também contribuem para o debate sobre o papel das instituições na modelagem das preferências dos decisores. Para essas variantes do neo-institucionalismo, as instituições moldam as definições dos decisores, mas a ação racional daqueles que decidem não se restringe apenas ao atendimento dos seus auto-interesses. A ação racional também depende das percepções subjetivas sobre alternativas, suas conseqüências e avaliações dos seus possíveis resultados. Sem negar a existência do cálculo racional e auto-interessado dos decisores, esses ramos do neo-institucionalismo afirmam que o cálculo estratégico dos decisores ocorre dentro de uma concepção mais ampla das regras, papéis, identidades e idéias.¹⁵

¹⁴ Para uma revisão dessa literatura, ver, entre outros, Levi (1997), e para uma discussão da aplicação de tipologias na análise de políticas públicas tomando como referência a teoria da escolha racional, ver, entre outros, Ostrom (1999).

¹⁵ O institucionalismo histórico vem dedicando espaço cada vez maior à importância das idéias na formulação de políticas públicas, em especial nas suas mudanças. Para uma análise da introdução, na Grã-Bretanha, das idéias monetaristas em substituição às keynesianas, ver Hall (1998).

Portanto, a visão mais comum da teoria da escolha racional, de que o processo decisório sobre políticas públicas resulta apenas de barganhas negociadas entre indivíduos que perseguem seu auto-interesse, é contestada pela visão de que interesses (ou preferências) são mobilizados não só pelo auto-interesse, mas também por processos institucionais de socialização, por novas idéias e por processos gerados pela história de cada país. Os decisores agem e se organizam de acordo com regras e práticas socialmente construídas, conhecidas antecipadamente e aceitas (March & Olsen, 1995). Tais visões sobre o processo político são fundamentais para entendermos melhor as mudanças nas políticas públicas em situações de relativa estabilidade.

Já a teoria da escolha pública (*public choice*) adota um viés normativamente cético quanto à capacidade do governo de formular políticas públicas devido a situações como auto-interesse, informação incompleta, racionalidade limitada e captura das agências governamentais por interesses particularistas. Essa teoria é, provavelmente, a que demonstra mais mal-estar e desconfiança na capacidade dos mecanismos políticos de decisão, defendendo a superioridade das decisões tomadas pelo mercado *vis-à-vis* as tomadas pelos políticos e pela burocracia.

Aprofundando um pouco mais as contribuições do chamado neo-institucionalismo para a área de políticas públicas, sabemos que, de acordo com os vários ramos dessa teoria, instituições são regras formais e informais que moldam o comportamento dos atores. Como as instituições influenciam os resultados das políticas públicas e qual a importância das variáveis institucionais para explicar resultados de políticas públicas?

A resposta está na presunção de que as instituições tornam o curso de certas políticas mais fáceis do que outras. Ademais, as instituições e suas regras redefinem as alternativas políticas e mudam a posição relativa dos atores. Em geral, instituições são associadas a inércia, mas muita política pública é formulada e implementada.

Assim, a teoria neo-institucionalista nos ajuda a entender que não são só os indivíduos ou grupos que têm força relevante influenciando as políticas públicas, mas também as regras formais e informais que regem as instituições.

Outra importante contribuição das teorias neo-institucionalistas para o campo das políticas públicas está na capacidade dessas teorias de incorporar às análises sobre políticas públicas, notadamente à análise da sua natureza e do

seu processo, a importância das instituições, dado que, como lembra Melo (2002), a literatura modelada pelo referencial teórico tradicional da política pública faz tábua rasa das instituições.

A contribuição do neo-institucionalismo é importante porque a luta pelo poder e por recursos entre grupos sociais é o cerne da formulação de políticas públicas. Essa luta é mediada por instituições políticas e econômicas que levam as políticas públicas para certa direção e privilegiam alguns grupos em detrimento de outros, embora as instituições sozinhas não desempenham todos os papéis — há também interesses, como nos diz a teoria da escolha racional, idéias, como enfatizam o institucionalismo histórico e o estrutural, e a história, como afirma o institucionalismo histórico.

A despeito das contribuições das diversas vertentes da teoria neo-institucionalista para a análise de políticas públicas, deve-se lembrar que, como ocorre com qualquer referencial teórico, é preciso ter clareza sobre quando e como utilizá-la. Isso porque, como já argumentado anteriormente (Souza, 2003), analisar políticas públicas significa, muitas vezes, estudar o “governo em ação”, razão pela qual nem sempre os pressupostos neo-institucionalistas se adaptam a essa análise.

Ademais, os procedimentos metodológicos construídos pelas diversas vertentes neo-institucionalistas, em especial a da escolha racional, são marcados pela simplicidade analítica, pela elegância, no sentido que a matemática dá a essa palavra, e pela parcimônia, o que nem sempre é aplicável à análise de políticas públicas.¹⁶

Considerações Finais

Procurei, aqui, contribuir para os estudos acadêmicos em políticas públicas, campo do conhecimento que busca integrar quatro elementos: a própria política pública (*policy*), a política (*politics*), a sociedade política (*polity*) e as instituições que regem as decisões, os desenhos e a implementação das políticas públicas, focalizando seja seu processo, seja seus resultados.

¹⁶ Sobre os problemas e as possibilidades teóricas e empíricas da pesquisa em políticas públicas no Brasil, ver Faria (2003), Figueiredo & Figueiredo (1986), Melo (1999), Reis (2003) e Souza (2003).

Disso pode-se concluir que o principal foco analítico da política pública está na identificação do tipo de problema que a política pública visa a corrigir, na chegada desse problema ao sistema político (*politics*) e à sociedade política (*policy*), no processo percorrido nessas duas arenas, e nas instituições/regras que irão modelar a decisão e a implementação da política pública.

O entendimento dos modelos e das teorias resumidos aqui pode permitir ao analista melhor compreender o problema para o qual a política pública foi desenhada, seus possíveis conflitos, a trajetória seguida e o papel dos indivíduos, grupos e instituições que estão envolvidos na decisão e que serão por ela afetados.

Referências

- ARROW, K. *Social Choice and Individual Values*. New Haven: Yale University Press, 1951.
- BACHRACH, P. & BARATZ, M. S. Two faces of power. *American Science Review*, 56: 947-952, 1962.
- BAUMGARTNER, F. & JONES, B. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- BUENO, L. A aplicação da *Advocacy Coalition Framework* (ACF) na análise da evolução da política pública de controle de armas no Brasil. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, XXXIX, 2005, Caxambu. GT Políticas Públicas.
- CAIDEN, N. & WILDAVSKY, A. *Planning and Budgeting in Developing Countries*. New York: John Wiley, 1980.
- CAPELLA, A. C. N. Perspectivas técnicas sobre o processo de formulação de políticas públicas. *BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, 61: 20-40, 2006.
- COHEN, M.; MARCH, J. & OLSEN, J. A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*, 17: 1-25, 1972.
- DYE, T. D. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1984.
- EASTON, D. *A Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965.
- EVANS, P.; RUESCHEMEYER, D. & SKOCPOL, T. *Bringing the State Back*. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.
- FARIA, C. A. P. de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18(51): 21-30, 2003.
- FIGUEIREDO, M. & FIGUEIREDO, A. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. *Revista Fundação João Pinheiro*, 1(3): 108-129, set. 1986.
- FUCKS, M. Arenas de ação e debate públicos: conflitos ambientais e a emergência do meio ambiente enquanto problema social no Rio de Janeiro. *Dados*, 41(1): 230-245, 1998.
- GOODIN, R. & KLINGEMANN, H-D. (Eds.) *New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press, 1998.
- HALL, P. The movement from keynsianism to monetarism: institutional analysis and British economic policy in the 1970s. In: STEIN, S., THELEN, K. & LONGSTRETH, F. (Eds.) *Structuring Politics: historical institutionalism in comparative perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.
- HIRSCHL, R. *Towards Juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism*. Cambridge, London: Harvard University Press, 2004.
- KINGDON, J. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Boston: Little, Brown, 1984.
- LASWELL, H. D. *Politics: who gets what, when, how*. Cleveland: Meridian Books, 1936/1958.
- LEVI, M. A model, a method, and a map: rational choice in comparative and historical analysis. In: LICHBACH, M. & ZUCKERMAN, A. (Eds.) *Comparative Politics: rationality, culture, and structure*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.
- LINDBLOM, C. E. The science of muddling through. *Public Administration Review*, 19: 78-88, 1959.
- LINDBLOM, C. E. Still muddling, not yet through. *Public Administration Review*, 39: 517-526, 1979.
- LOWI, T. American business, public policy, case studies and political theory. *World Politics*, 16: 677-715, 1964.
- LOWI, T. Four systems of policy, politics, and choice. *Public Administration Review*, 32: 298-310, 1972.
- LYNN, L. E. *Designing Public Policy: a casebook on the role of policy analysis*. Santa Monica: Goodyear, 1980.
- MARCH, J. G. & OLSEN, J. P. *Democratic Governance*. New York: The Free Press, 1995.
- MARQUES, E. C. *Estado e Redes Sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. São Paulo, Rio de Janeiro: Fapesp, Revan, 2000.
- MEAD, L. M. Public policy: vision, potential, limits. *Policy Currents*, 1-4, fev. 1995.