

Questões de método para as políticas públicas na ciência política

PROFA. MARIA PAULA DALLARI BUCCI

PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM DIREITO

DISCIPLINA DIREITO E POLÍTICAS PÚBLICAS. FUNDAMENTOS

FACULDADE DE DIREITO DA USP- 2018



Paul Sabatier



Paul Sabatier

Theories of the Policy Process. The need for better theories. 2ª ed. Cambridge: Westview Press, 2007.

No processo de *policymaking*,

- os problemas são conceptualizados e trazidos ao governo para uma solução;
- instituições governamentais formulam alternativas e selecionam soluções políticas;
- essas soluções são implementadas, avaliadas e revisadas.

Simplificação de um mundo complexo

- 1. Multiplicidade de atores, desde grupos de interesse, agências governamentais etc.
- 2. Duração dos ciclos políticos (da ordem de décadas), quando se consideram as variações das condições socioeconômicas e a acumulação de conhecimento sobre o problema.
- 3. Quantidade e variedade de programas governamentais atuando em determinado domínio político (ex. saúde, meio ambiente etc.); diferentes perspectivas geram diferentes análises.

Estratégias de simplificação

- Senso comum: aproximação ad hoc do problema, a partir da experiência pessoal de cada um (não há métodos, filtros para correção de erros)
- Método científico: pressuposto ontológico fundamental; um conjunto menor de relações críticas constitui a complexidade do fenômeno (ex. Darwin e a seleção natural)
 - a coleta e análise de dados deve ser apresentada publicamente, de modo que possa ser replicada;
 - seus conceitos e proposições devem ser claramente definidos e logicamente consistentes, podendo ser testados por hipóteses empiricamente falseáveis
 - As proposições devem ser tão gerais quanto possível e devem se dirigir explicitamente a incertezas relevantes
- Em resumo, a diferença entre as duas abordagens é que a ciência é concebida para ser conscientemente orientada à procura do erro e à sua auto-correção.
- Teorias, conjuntos coerentes de proposições (falseáveis empiricamente), para explicar conjuntos gerais de fenômenos

Quadros teóricos. Elinor Ostrom

1. **Quadro conceitual** (*conceptual framework*)- conjunto de variáveis e as relações entre elas, que presumivelmente são responsáveis por um conjunto de fenômenos; fornece desde um modesto quadro de variáveis até um paradigma. Não precisa indicar direções entre as variáveis, embora quadros mais desenvolvidos especifiquem hipóteses.

2. **Teoria**- conjunto de relações mais denso e com maior coerência lógica. Apresenta valores para as variáveis e geralmente especifica como as relações variam de acordo com os valores das variáveis críticas. O mesmo quadro conceitual pode ser utilizado por diversas teorias.

3. **Modelo**- representação de uma situação específica; usualmente de escopo menos abrangente e mais preciso (idealmente matemático)

Quadros, teorias e modelos podem ser entendidos como operando num continuum, de interconexão lógica e especificidade crescentes, mas escopo decrescente.

Requisitos para os quadros teóricos

1. Atender aos critérios de uma teoria científica: conceitos e proposições devem ser relativamente claros e internamente consistentes; deve identificar claramente direcionadores causais (*causal drivers*), dar margem a hipóteses falseáveis e ter escopo razoavelmente abrangente (isto é, ser aplicável à maioria dos *policy process* em diversos sistemas políticos)
2. Deve comportar desenvolvimento conceitual recente e verificação empírica e deve ser vista por uma quantidade significativa de estudiosos de políticas como um caminho viável para compreender o processo político
3. Deve ser uma teoria positiva buscando explicar boa parte do processo político; deve conter alguns elementos explicitamente normativos, embora esses não sejam indispensáveis
4. Trabalhar com os fatores que os cientistas políticos tradicionalmente consideraram importantes: valores e interesses em conflito, fluxos de informações, arranjos institucionais e variações no ambiente socioeconômico.

1. “Heurística das fases”

Ciclo de formação das políticas públicas: formulação da agenda, alternativas, implementação, avaliação. Lasswell (1956), Jones (1970), Anderson (1975) e Brewer e De Leon (1983)

Muito usado nos anos 1970 e 80, utilidade de dividir o complexo processo político em estágios e permitir a pesquisa a respeito de alguns desses, especialmente o estabelecimento da agenda e a implementação da política.

A partir dos anos 1980, críticas severas:

- a. não é verdadeiramente uma teoria causal; não identifica os fatores causais que governam o processo político ao longo dos estágios
- b. imprecisão da sequência
- c. viés legalista, top-down
- d. supersimplificação, baseada na valorização excessiva de um diploma legal

Em consequência, Sabatier considera esse modelo ultrapassado e o suprimiu do livro (!!) [o que é um equívoco, evidentemente, posto que o modelo organizou a construção da abordagem durante um tempo razoável. Os itens 3 e 4 acima são especialmente relevantes para uma abordagem jurídica. Curiosamente, a frase que abre o artigo é expressão acabada da heurística das fases!]

2. Escolha racional institucional

Institutional rational choice (Moe, Schepsle, Miller, Ostrom etc.)

Como as regras institucionais modificam o comportamento de indivíduos pretensamente racionais motivados por auto-interesse material.

Apesar de parte da literatura abordar temas específicos, tais como as relações entre Congresso e Agências administrativas, esse quadro é bastante abrangente e foi largamente aplicado.

3. Múltiplos fluxos

Multiple streams, John Kingdon (1984, baseado no modelo da lata de lixo de comportamento organizacional, *garbage can*, de Cohen, March e Olsen, 1972)

O processo político é composto de três correntes de atores e processos:

- Fluxo do problema- dados e definições sobre o problema
- Fluxo da *policy* (política pública)- os proponentes de soluções
- Fluxo da *politics* (política)- eleições e autoridades eleitas

Segundo Kingdon, as correntes geralmente atuam de forma independente, exceto quando se abre uma “janela de oportunidade”, que permite aos empreendedores políticos conectar as várias correntes.

4. Equilíbrio pontuado

Punctuated equilibrium, Baumgartner e Jones (1993), longos períodos de mudança incremental pontuados por breves períodos de mudanças políticas maiores



5. Coalizão de defesa

- *The advocacy coalition framework (ACF)*. Sabatier e Jenkins-Smith (1988, 1993)
- Interação das coalizões de defesa dentro de um sistema político
- Mudanças políticas são funções tanto da competição interna ao subsistema quanto de eventos externos a ele.
- Mapeamento dos sistemas de crenças das elites políticas e análise das condições de aprendizado político através das coalizões (usado nos países da OCDE)
- Assim como os modelos anteriores, foco em explicar a mudança política em dado sistema político ou arranjo institucional

6. Difusão política

Policy diffusion framework, Berry e Berry (1990, 1992)

Procura explicar as variações na adoção de determinadas inovações políticas em grande número de Estados (em função das características do sistema político ou das inovações em si)

Conexões desse quadro com modelos de *policy networks*

7. Funil da causalidade e estudos comparativos amplos

(Dye, 1966, 1991; Sharkansky, 1970; Hofferbert, 1974)

Diversos quadros adotados nos EUA, anos 1960 e 70, procurando explicar variações nos *policy outcomes* (em geral despesas orçamentárias)

- Inicialmente muito simples, buscando repartir a variância entre condições sócio-econômicas de fundo, opinião pública e instituições políticas
- Uso do modelo declinou nos EUA, mas permanece utilizado nos países da OCDE para explicar as variações em programas de bem-estar social

Evolução, segundo Sabatier

- Ponto de partida inicial muito americano.
- Originalmente, a única exceção era o IAD, de Ostrom, muito utilizado nos países em desenvolvimento.
- Premissas baseadas nas características básicas do pluralismo norte-americano (múltiplos foros, regra majoritária, partidos políticos fracos, burocracias politizadas)
- Pouca atenção para o corporativismo e regimes autoritários, como era comum em países europeus ou em desenvolvimento.
- Atualmente: novos temas como a análise de redes e a construção social, fortes na Europa e Commonwealth.

Sabatier. Promovendo o desenvolvimento da teoria de políticas públicas

Paul SABATIER. Fostering the development of policy theory. In Theories of the policy process. Paul Sabatier (ed.) 2ª ed. Cambridge: Westviewpress, 2007, cap. 11, pp. 321-336.



Diretrizes para seguir melhorando as teorias de políticas públicas

Necessidade de modelos teóricos mais densos e coerentemente lógicos, que possam evoluir para teorias completamente evoluídas

Dos existentes o das arenas, de Ostrom e o da advocay coalition, de Sabatier, seriam os mais próximos

”Uma teoria é um conjunto logicamente relacionado de proposições que buscam explicar um âmbito mais geral de problemas.” (p. 321)



Critérios

- 1) Coerência lógica: termos principais devem ser claramente definidos e as principais relações, logicamente coerentes
- 2) Causalidade: identificação dos fatores causais explicativos dos padrões de fenômenos definidos
- 3) Falseabilidade das proposições (elemento característico do método científico)
- 4) Escopo claro e razoavelmente abrangente, mesmo que se ajuste ao longo do tempo
- 5) "Fertilidade" - a) produção de implicações não óbvias e b) produção de previsões

Cenários

Distinção entre a elaboração/desenvolvimento da teoria e sua verificação.

Embora haja um processo iterativo entre ambas

Estudos empíricos são sintetizados em proposições mais abstratas (críticas de Kuhn, 1970, relativas aos pressupostos ocultos)

1) "Lentes de simplificação" (o que considerar e o que ignorar) e 2) critérios explícitos (p. 331)

Elinor Ostrom



Elinor Ostrom.

Institutional Rational Choice. An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework,

In Theories of the Policy Process, Paul Sabatier (org.). Colorado: Westview Press, 2007, pp. 21-63.

Elinor Ostrom recebeu o Prêmio Nobel de Economia em 2009, junto com Oliver Williamson, pela análise da governança econômica, especialmente dos bens comuns.



Origem da corrente

1982, “The three worlds of action: a metatheoretical synthesis of institutional approaches” (Kieser and Ostrom)

Desenvolvimento de uma estrutura (framework) que permitisse integrar o o trabalho de cientistas políticos, economistas, antropólogos, geógrafos, advogados, psicólogos sociais e outros interessados em

Como as instituições afetam os incentivos confrontando os indivíduos e o comportamento resultante.

Aplicação dessa estrutura à análise empírica de diversos arranjos (settings).

Os elementos da teoria são próximos de outras teorias relacionadas, tais como a de Douglass North e Oliver Williamson, da “nova economia institucional”

Processo decisório

Distinção entre as três camadas do processo decisório (decision making) e as relações entre elas:

- Constitucional
- Escolha coletiva
- Decisões operacionais

Elucidação dos elementos fundamentais que podem ser usados para análise dos resultados (outcomes) e avaliação de qualquer das três camadas do processo decisório

Desafios e dificuldades

1. O termo instituição se refere a organizações e regras que estruturam padrões de interação no âmbito (across) das organizações
2. As instituições são invisíveis
3. Múltiplos inputs, de diversas disciplinas. Complexidade do objeto
4. Dadas as múltiplas linguagens técnicas, é necessária uma estrutura institucional coerente para permitir a expressão e comparação das diversas teorias e modelos aplicados. Estabelecimento de um conjunto de elementos linguísticos comuns.

(cont.)

5. Múltiplos níveis de análises (nível micro, prepondera o operacional, outros níveis, da escolha coletiva ou constitucional). Encontrar caminhos para a comunicação entre os vários níveis é um desafio chave para os analistas institucionais. (p. 25). Ex. da estrutura aninhada de regras dentro das regras, por sua vez, dentro de outras regras, é um problema analítico particularmente difícil de resolver. [é o caso do Direito]
6. As regras, atributos do mundo e das comunidades, são combinadas de modo configural, mais que aditivo. Há limites para os estudos empíricos em relação às variáveis independentes. Frequentemente, o impacto sobre incentivos e comportamento de um tipo de regra não é independente da configuração das outras regras.

Múltiplas definições de “instituição”

1a possibilidade- entidade organizacional: Congresso, uma empresa, um partido político ou uma família

2a possibilidade- regras, normas e estratégias adotadas por indivíduos operando com ou através das instituições (preferência de Ostrom)

- **Regras-** prescrições compartilhadas (deve, não deve, pode; must, must not ou may) mutuamente compreendidas e previsivelmente aplicadas em situações particulares por agentes responsáveis por monitorar as condutas e impor sanções
- **Normas-** prescrições compartilhadas que tendem a ser aplicadas pelos participantes por si mesmos, por meio de ônus (costs) e induções impostas interna e externamente
- **Estratégias-** planos regularizados que os indivíduos fazem no âmbito da estrutura de incentivos produzida pelas regras, normas e expectativas de comportamento semelhante de outros numa situação afetada por condições físicas e materiais relevantes.

Instituições invisíveis

Como as instituições são fundamentalmente conceitos compartilhados, elas existem na mente dos participantes e são tomadas como conhecimento implícito, mais do que na forma explícita e escrita

[aqui, coincidência com Santi Romano]

Regras aplicadas x regras formais (rules in use x rules in form)

Estruturas, teorias e modelos institucionais

Três níveis de especificidade, que é necessário reconhecer para o trabalho interdisciplinar. Análises empreendidas a cada nível fornecem diferentes graus de especificidade em relação a um problema particular

- Estrutura geral (general framework): identificação de elementos e relações entre eles; organiza diagnóstico e a pesquisa prescritiva; fornece a lista de variáveis gerais para o estudo dos arranjos institucionais; fornece a linguagem metateórica para ser usada na comparação entre teorias, a partir da identificação dos elementos universais que qualquer teoria relevante sobre o mesmo tipo de fenômeno deve considerar

(cont.)

- Teoria: especificação de elementos da estrutura que habilitam o analista a formular certas questões e estabelecer pontos de partida sobre esses elementos; pressupostos específicos para o diagnóstico de um fenômeno, explicação de um processo e predição de resultados. (O framework da IAD é compatível com várias teorias, tais como a dos jogos, a dos custos de transação, a da escolha social e a dos public goods e do common-pool resources)
- Modelo: permite precisar os pressupostos sobre os parâmetros e variáveis (modelo lógico, matemático, da teoria dos jogos, experimentação e simulação e outros meios).

IAD framework

Para policymakers e scholars interessados em questões relacionadas à solução de problemas num ambiente democrático, a IAD auxilia a organizar o diagnóstico, além de capacidades analíticas e prescritivas.

Arranjos institucionais distintos passam a poder ser examinados com base na teoria microeconômica, nas teorias sociológica e histórica, na forma de comparações cruzadas e avaliações institucionais, numa estrutura explanatória mais geral. Isso permite apreciação sistemática e avaliação institucional comparativa, sem cair na ingenuidade de considerar as instituições boas ou más, sem observar o seu desempenho. Isso é necessário em questões de reformas ou transições.



Localização das camadas nos arranjos institucionais

O objeto da IAD são os arranjos institucionais. O IAD framework é um mapa conceitual multicamadas. Uma parte da estrutura é a identificação da arena de ação e os padrões resultantes de interações e resultados.

- O problema pode estar no nível operacional, em que os atores interagem em função de incentivos para gerar resultados diretamente no mundo.
- O problema pode estar na camada da policy (ou escolha coletiva), em que os tomadores de decisão devem se ater às regras de escolha coletiva. As decisões de policy alteram a estrutura de arenas onde os indivíduos estão tomando as decisões operacionais que impactam o mundo físico.
- O problema pode estar na camada constitucional onde se decide quem participa da policymaking e sobre as regras que serão adotadas para tanto.

Análise. 1º passo

Primeiro passo. Identificação da arena de ação (unidade conceitual, espaço social) que pode ser usada para analisar, predizer e explicar comportamentos no interior do arranjo institucional

- Situação de ação: 1) participantes; 2) posições; 3) resultados; 4) conexões entre ação e resultados; 5) controle que os participantes exercem; 6) informações; 7) custos e benefícios em relação aos resultados
- Atores na situação: 1) recursos que um ator traz para a situação; 2) valor que os atores traz aos estados do mundo e às ações; 3) modo como os atores adquirem, processam, retêm e usam conhecimentos contingentes e informações; 4) processos que os atores usam para selecionar um curso de ação em particular.

Análise. 2º passo

Segundo passo. Fatores que afetam a estrutura de uma arena de ação:

- 1) as regras usadas pelos participantes para ordenar as suas relações;
- 2) os atributos do estado do mundo que são postos em prática nessas arenas;
- 3) a estrutura da comunidade mais geral, na qual aquela arena se situa.

Aplicações

Estudos sobre florestas e desflorestamento, procurando estabelecer relações entre o regime de uso e propriedade, de um lado, e a situação de desflorestamento da área, de outro.

Estudos sobre como as instituições se organizam para a provisão e produção do policiamento urbano e educação, atenção primária à saúde, irrigação, pesca, recursos florestais e common-pool resources em geral.



Elinor Ostrom estudou como as pessoas se organizam e colaboram para gerir recursos comuns, como florestas ou a pesca. Ela contradisse a armadilha social conhecida por “tragédia dos comuns”, na qual interesses individuais se sobrepõem a um objetivo coletivo, resultando em destruição dos bens públicos e dos recursos escassos. Comprovou, na prática, que interesses isolados de certos grupos podem ser mais benéficos à economia e ao meio ambiente do que uma intervenção do Estado ou do mercado. Em 1973, ela e o marido, Vincent Ostrom, fundaram o Workshop em Teoria Política e Análise de Políticas da Universidade de Indiana, ambiente de colaboração com pesquisadores de disciplinas diversas. Uma de suas últimas atividades foi a chefia do comitê científico da Planet Under Pressure, conferência preparatória da Rio+20, que ocorreu em Londres em março. (Pesquisa Fapesp, Edição 197 - Julho de 2012)

