

FUNDAÇÃO EDITORA DA UNESP

Presidente do Conselho Curador
Mário Sérgio Vasconcelos

Diretor-Presidente
José Castilho Marques Neto

Editor-Executivo
Jézio Hernani Bonfim Gutierre

Assessor Editorial
João Luís Ceccantini

Conselho Editorial Acadêmico
Alberto Tsuyoshi Ikeda

Aureo Busetto
Célia Aparecida Ferreira Tolentino
Eda Maria Góes

Elisabete Maniglia
Elisabeth Criscuolo Urbinati
Ildberto Munitz de Almeida

Maria de Lourdes Ortiz Gandini Baldan
Nilson Ghirardello
Vicente Pleitez

Editores-Assistentes
Anderson Nobara
Jorge Pereira Filho
Leandro Rodrigues

FUNDAÇÃO OSWALDO CRUZ

Presidente
Paulo Gadelha

*Vice-Presidente de Ensino,
Informação e Comunicação*
Nisia Trindade Lima

EDITORA FIOCRUZ

Diretora
Nisia Trindade Lima

Editor-Executivo
João Carlos Canossa Mendes

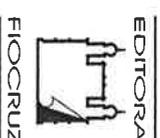
Editores-Científicos
Gilberto Hochman e
Ricardo Ventura Santos

Conselho Editorial
Ana Lúcia Teles Rabello
Armando de Oliveira Schubach
Carlos E. A. Coimbra Jr.

Gerson Oliveira Penna
Joseli Lannes Vieira
Lígia Vieira da Silva
Maria Cecília de Souza Minayo

EDUARDO MARQUES
CARLOS AURÉLIO PIMENTA DE FARIA
(Orgs.)

A POLÍTICA PÚBLICA COMO CAMPO MULTIDISCIPLINAR



AS POLÍTICAS PÚBLICAS NA CIÊNCIA POLÍTICA

Eduardo Marques

Este capítulo sumariza as trajetórias do enfoque da Ciência Política sobre as políticas públicas desde as primeiras formulações, nos anos 1930 e 1940, até o período contemporâneo. O principal objetivo do trabalho é mapear em grandes linhas os referenciais teóricos que informaram os estudos sobre políticas públicas no interior da Ciência Política, no Brasil e no exterior. Não tenho a intenção de discutir os enquadramentos que as políticas públicas têm sofrido pela literatura brasileira, tarefa já realizada por Melo (1999) e Figueiredo (2010), mas discorrer de forma resumida sobre os principais modelos teóricos e analíticos que a Ciência Política desenvolveu para analisar o Estado e suas políticas. Embora de forma bastante resumida, essa recuperação tem por objetivo contribuir para a sistematização mais ampla das perspectivas disciplinares sobre as políticas empreendidas neste livro, e dos diálogos estabelecidos entre elas, nesse caso observadas a partir das interpretações da Ciência Política.

Como não poderia deixar de ser, a escolha dos autores e as ênfases estabelecidas são produto de minha interpretação dessa literatura e, conseqüentemente, têm caráter eminentemente autoral.¹ Como vamos ver, muitos deslocamentos ocorreram ao longo dos últimos cinquenta anos nessa literatura, reduzindo a importância da racionalidade e do próprio processo de decisão na formulação de políticas, trazendo para o centro das análises outros momentos do ciclo de produção de políticas, como a forma-

¹ Não pretendo, portanto, resenhar detalhadamente a produção sobre o tema, tarefa já realizada em trabalhos como Souza (2007), Arretche (2003) e Viana (1996), assim como também em diversos manuais de estudos de políticas em língua estrangeira, como Moran, Rein e Goodin (2006) ou Parsons (1995).

ção da agenda e sua implementação. Essas mudanças de enfoque destacaram ainda crescentemente o papel das agências estatais, burocracias e instituições, por vezes de forma isolada, ou às vezes em configurações de atores em interação, assim como o papel das ideias e valores na produção das políticas públicas. Entretanto, se pudesse destacar um único elemento que sumaria esses deslocamentos, este seria a crescente politização do processo de produção de políticas, entendidas cada vez mais como processos complexos, atravessados por diversas dinâmicas de poder, embora em constante interação com os ambientes institucionais, relacionais e cognitivos que as cercam, ambientes esses também construídos ativamente pelos atores.

Antes de tudo é necessário localizar o que são políticas públicas. Embora haja várias definições, parto aqui da ideia de que se trata do conjunto de ações implementadas pelo Estado e pelas autoridades governamentais em um sentido amplo. Trata-se do estudo do "Estado em ação", na feliz formulação de Jobert e Muller (1987), e, portanto, estudar políticas é analisar por que e como o Estado age como age, dadas as condições que o cercam.² O início dessa trajetória foi marcado por certa indistinção, característica do período de formação das disciplinas, das contribuições da administração pública com aquelas propriamente oriundas da Ciência Política.³ As primeiras análises de políticas apresentavam uma superposição de preocupações operacionais e normativas com outras de natureza analítica (Minogue, 1983). No campo da administração pública desenvolveram-se estudos mais centrados em preocupações operacionais e propositivas, tendo por objetivo sugerir caminhos para melhorar o funcionamento das políticas e do Estado. O viés analítico, diferentemente, marca de forma

2 Consequentemente, cada perspectiva de análise sobre as políticas se inspirou em teorias a respeito da natureza, do funcionamento e das características do Estado. Entre tais perspectivas figuram principalmente o pluralismo, o marxismo, a teoria das elites e o neoinstitucionalismo. Não apresentarei neste texto tais teorias, não apenas pela ausência de espaço, mas porque basta para nossos objetivos compreender o funcionamento em si dos modelos de análise. De forma geral, entretanto, a literatura de políticas públicas até os anos 1970 é de inspiração pluralista, embora com influências pontuais do marxismo e da teoria das elites. A partir dos anos 1980, o neoinstitucionalismo influencia crescentemente as análises, mas em diversas perspectivas recentes as raízes pluralistas ainda se fazem sentir. Quando pertinente, situarei o leitor quanto aos elementos teóricos mais gerais que emolduram os modelos de análise. 3 É interessante observar os paralelismos dessas perspectivas nos capítulos de Marta Ferreira Santos Farah e de Peter K. Spink, nesta coletânea.

mais clara os limites da Ciência Política, dedicada a compreender e analisar as políticas e o Estado. Além disso, quando questões operacionais estão no centro das preocupações, de uma forma geral, os problemas enfrentados pelas políticas são pensados como processos eminentemente técnicos a serem resolvidos tecnicamente, enquanto um olhar analítico tende a considerar os mesmos processos como complexos, plenos de conflitos e gerados por vários centros de dinâmica.

A separação dentre literaturas predominantemente normativas e analíticas foi sumamente importante para o desenvolvimento de um campo de análise sobre as políticas públicas, embora evidentemente todas as análises partam de horizontes normativos. Isso porque as políticas públicas envolvem a consideração de ao menos dois tipos de causalidade – um sobre as causas do problema a ser objeto da política e outro sobre o efeito pretendido da política sobre tal problema. A maior parte das propostas de intervenção contém essas duas causalidades de forma implícita (e não comprovada), o que talvez explique ao menos parte dos insucessos obtidos com certa frequência. Os modelos analíticos, entretanto, têm que explicitar tais causalidades sustentadas (ou presumidas) necessariamente e de forma independente dos objetivos últimos das políticas, sob risco de cometer grandes confusões. Embora evidentemente ainda desconhecamos muitos dos elementos envolvidos, a trajetória das últimas décadas levou à formação paulatina de conhecimento cumulativo a respeito das políticas que nos permite entender com algum grau de detalhe, nos dias de hoje, os processos que cercam as ações do Estado.

Precursores – Behaviorismo, sistemas e decisão

O momento inicial de constituição da preocupação com as políticas é usualmente datado pelo trabalho do cientista político norte-americano Harold Lasswell, ativo especialmente em estudos sobre a mídia e as comunicações entre os anos 1930 e 1970. Lasswell sustentava uma interpretação elitista da política baseada na forma pela qual as massas seguiam as lideranças, tendo inclusive desenvolvido conexões entre a psicologia e a questão da liderança política. Partindo da ideia de que a política referia-se a "quem obtém o que, quando e como", a análise de Lasswell (1936) se situava

inteiramente no interior do behaviorismo, considerando que os elementos importantes a serem analisados se baseavam no comportamento dos indivíduos. No bojo dessa concepção, o autor defendeu a constituição de uma análise científica do governo no que denominou de *policy analysis*, de forma dispersa ao longo de suas obras publicadas nos anos 1930 e 1940 e mais claramente a partir do fim dos anos 1940. No centro da formulação de tal “ciência do governo” estava a busca de compreensão dos efeitos dos contextos sociais e políticos que cercam as políticas, assim como a centralidade da racionalidade nos processos de decisão. A racionalidade envolvida nas políticas era considerada como sinóptica – que permite acessar o todo de forma resumida, mas abrangente. A decisão, organizada a partir de tal racionalidade, era considerada como o mais importante momento da produção de políticas públicas.

Outra contribuição fundadora dos estudos de políticas se desenvolveu de forma paralela e, em parte, superposta, e diz respeito aos trabalhos de Herbert Simon (1947; 1957) no campo da teoria das organizações. Simon foi um precursor na aplicação da psicologia experimental à economia e à compreensão de estruturas organizacionais, assim como do desenvolvimento da inteligência artificial. Sua contribuição fundou um entendimento comportamentalista da escolha diferente da então prevalente, com base em decisões sinópticas. Simon, diferentemente, ancorou sua interpretação da decisão no conceito de racionalidade limitada (*bounded*). Segundo essa perspectiva, a racionalidade dos indivíduos seria limitada pela informação disponível, por suas características (e restrições) cognitivas e pelo tempo e recursos limitados de que dispõem para decidir. Essa interpretação se afasta da ideia de que decidir significa otimizar, ou de que seria possível planejar ou mesmo escolher de forma sinóptica, considerando todas as alternativas em todos os cenários, visto que todo o processo é influenciado pelas limitações da cognição humana, assim como pelas condições organizacionais que cercam a decisão, denominadas de “estrutura do ambiente da decisão” por Simon (1945). A existência dessas limitações circunscreveria a racionalidade na decisão, embora não a tornasse irracional. Partindo dessa ideia, Simon sustentava a possibilidade da construção de conhecimento sistemático sobre o “comportamento administrativo”, o que levaria à compreensão do decisor e, conseqüentemente, das políticas por ele decididas. Na verdade, a centralidade da decisão em seu quadro conceitual é tão grande que

para ele o ciclo das políticas, ou o conjunto de fases em que se pode dividir o processo de produção de políticas, incluiria apenas “inteligência, desenho e escolha”, terminando, portanto, antes mesmo do início da produção concreta das políticas, e se restringindo à preparação e à tomada de decisão.

Ainda no interior do behaviorismo, mas com preocupações mais próximas da Ciência Política, se situou também nas décadas de 1940 e 1950 o cientista político canadense David Easton. Ele pretendia contribuir para a construção de um arcabouço geral que permitisse a explicação da “alocação autárquica de valores na sociedade”, como ele definia a política (Easton, 1953). Trabalhando com uma representação do mundo social oriunda da aplicação da teoria dos sistemas (Rapaport, 1970) e internamente ao paradigma do pluralismo,⁴ o autor abordou a vida política como um sistema de comportamento aberto, influenciado pelas dinâmicas de outros sistemas sociais (Easton, 1970). As políticas públicas, em especial, seriam explicadas pelas interações entre o sistema de políticas, o sistema político e os demais sistemas, no decorrer de ciclos de produção de políticas (Easton, 1953; 1965). Embora a ideia do ciclo já estivesse presente em Lasswell e Simon, a formulação mais disseminada posteriormente foi estabelecida por Easton. Para ele, a ideia do ciclo estava associada à explicação da dinâmica das políticas, assim como à inserção dessas no funcionamento mais amplo de outros sistemas sociais.

Novamente a produção da política em si era deixada de lado na descrição do ciclo, sendo apresentada, na verdade, como uma caixa-preta de funcionamento não explicado. O centro da análise estava na interação entre essa caixa-preta e os demais sistemas, sendo as etapas do ciclo pensadas como discretas e subseqüentes. O subsistema das políticas seria impactado por

4 Não seria possível descrever detalhadamente aqui o pluralismo, mas para situar os leitores (eu não assumiria que todo cientista político sabe o que é pluralismo) basta dizer que se trata de um conjunto amplo de autores e campos de análises desenvolvidos em especial nos Estados Unidos a partir da década de 1950, os quais tinham em comum a consideração dos grupos de interesse como unidade básica da ação política. A política diria respeito aos conflitos entre tais grupos pelo controle do governo, para que este realizasse políticas em seu favor. As instituições democráticas modernas e as sociedades contemporâneas seriam conformadas de tal maneira que nenhum grupo conseguiria exercer controle sobre o conjunto dos assuntos de governo de forma estável, resultando em um regime de alternância de poder entre grupos e permitindo a existência da democracia (poliarquias, na verdade), mesmo diante de elevadas desigualdades sociais e econômicas. Grande parte da literatura subseqüente de análises de políticas apresenta inspiração pluralista, mesmo que de forma implícita.

inputs (entradas) oriundos dos outros sistemas, em especial pelas reivindicações e apoios de grupos de interesse, assim como de dentro do próprio sistema – os *withinputs*. O sistema geraria *outputs* para os demais subsistemas e para si mesmo, gerando *feedback*. De uma forma geral, entretanto, as políticas eram entendidas como respostas do sistema a impulsos de fora, sendo o Estado pensado como um alocador automático e técnico que responderia a conflitos e disputas externas a ele. Assim, o processo de decisão propriamente dito continuava a ser considerado como racional, e o elemento central das políticas a ser explicado continuava a ser a tomada de decisão sobre as políticas, entendida de forma técnica.

As primeiras críticas – Incrementalismo e poder

O próximo momento importante de avanço na compreensão das políticas públicas dentro da Ciência Política indicou um dos deslocamentos que seria desenvolvido nas décadas subsequentes, ainda em grande parte no interior do paradigma pluralista. Trata-se de uma crítica focada inicialmente no caráter racional do processo de decisão, mas que suscitaria vários outros deslocamentos, contribuindo para a formação de uma visão mais complexa e conflitiva do processo de produção de políticas a partir do fim dos anos 1970.

O ponto inicial desse deslocamento está nos trabalhos de Charles Lindblom. O autor aceitava a centralidade do momento da decisão, mas discordava que esse representasse um momento de escolha entre soluções alternativas para um determinado problema, de forma a maximizar produtos e reduzir custos. Para Lindblom (1959), considerando a opacidade das informações e os custos envolvidos na própria decisão, não seria nem mesmo racional considerar que o processo de decisão se baseasse em grandes decisões racionais sobre as políticas, ponderadas a partir da análise exaustiva das alternativas e dos respectivos custos envolvidos. A escolha nesse tipo de método implicaria grandes custos de retroceder em relação a decisões tomadas, em especial considerando os inúmeros resultados negativos não antecipados produzidos no processo. Ao contrário do considerado até o momento, Lindblom sugeriu que meios e fins seriam escolhidos muitas vezes de forma simultânea e o processo de decisão em políticas seria

“incremental”, estabelecendo pequenas decisões subsequentes que poderiam ser revertidas com custos relativamente baixos, processo designado pelo autor de “comparações limitadas sucessivas” entre alternativas. Essa ideia foi ampliada posteriormente, sustentando que esse tipo de tomada de decisão ajudaria a solucionar o problema da interdependência e da coordenação em políticas, visto que permitiria que cada decisor ajustasse suas escolhas levando em conta os movimentos incrementais dos demais, no que Lindblom denominou de “ajustamento mútuo entre parceiros”. Esse mecanismo de ajustamento mútuo das decisões solucionaria o problema da coordenação sem coordenador. Esse elemento é importante, pois demonstra o caráter intrinsecamente político do processo de produção de políticas para Lindblom, envolvendo negociações entre decisores, mesmo que de forma indireta (Gregory, 1989).

A centralidade do incrementalismo no processo de decisão recebeu diversas críticas, sendo uma das mais importantes a desenvolvida por Etzioni (1967). Para ele, o processo de decisão envolveria dimensões incrementais, como destacado por Lindblom, e estas seriam inclusive majoritárias quantitativamente, mas certos momentos seriam caracterizados por decisões fundamentais, que criariam novas linhas e direções de desenvolvimento de políticas. A partir da reconfiguração das alternativas produzida por essas decisões fundamentais, os gestores retornariam a executar decisões incrementais. O processo de decisão, portanto, seguiria o que Etzioni denominou de “*mixed scanning*”, no qual o decisor faria amplas explorações de opções sem aprofundamento e com custo menor, optando primeiro por certo caminho estruturante. A partir desse momento, os decisores optariam pelo incrementalismo para as decisões mais pontuais e diuturnas.

O caráter político foi tematizado também por Lowi (1964) no mesmo período, focando de maneira precursora os efeitos dos formatos institucionais diferenciados responsáveis pelas políticas, ideia que se tornaria muito importante a partir dos anos 1980 com a disseminação do neoinstitucionalismo, como veremos a seguir. Pensando nas associações entre os tipos de conflito ocorridos no interior das políticas e o seu formato, o autor sugeriu uma classificação das políticas públicas. Em primeiro lugar, Lowi incluiu as políticas constitutivas, que estão associadas à criação e à transformação das próprias regras do jogo político, em um jogo sobre as regras do jogo, com características muito peculiares pelo seu potencial impacto sobre a

dinâmica da distribuição de recursos no longo prazo, influinto decisivamente inclusive nas regras de elegibilidade às políticas. Em segundo lugar estariam as políticas regulatórias – políticas através das quais o Estado estabelece regras para o funcionamento de atividades produzidas externamente a ele. O terceiro grupo incluiria as políticas distributivas, que envolvem recursos não finitos ou mesmo ilimitados, cuja distribuição não geraria jogos de soma zero, mas de soma positiva.⁵ Esse tipo de política tende a apresentar um padrão de negociação muito pluralista, assim como baixo potencial de conflitos. As políticas redistributivas, finalmente, envolveriam a distribuição de recursos finitos, gerando jogos de soma zero de natureza intrinsecamente muito mais conflitiva, pois para que um grupo receba benefícios, outro grupo tem que perder ou não receber. Os tipos de políticas, portanto, dado o seu formato e os benefícios por elas distribuídos, tendem a ter fortes consequências para a conformação dos jogos e dos ambientes políticos presentes em cada situação, influenciando o seu caráter mais ou menos conflitivo. Como veremos, essa proposição de Lowi é precursora do neoinstitucionalismo ao inverter a estrutura causal entre política e políticas (*politics* e *policies*). Como já discutido, para o pluralismo, *inputs* em termos de apoios ou conflitos políticos (*politics*) levariam o governo a desenvolver certas ações (*policies*), beneficiando determinados interesses. Mas se como afirmou Lowi o desenho das políticas gera consequências sobre os conflitos políticos, *policies* também gerariam *politics*, proposição que seria desenvolvida centralmente pelo neoinstitucionalismo nos anos 1980.

Outra importante crítica do período ao processo de decisão foi estabelecida por Barach e Baratz em 1963, sob influência de visões elitistas de Estado.⁶ Para eles, as decisões em política deveriam ser analisadas também sob o ponto de vista do que não se decide, e não apenas a partir do que se decide. Isso porque, diferentemente do que considerava a tradição pluralista

5 A expressão “jogos de soma zero” tenta descrever situações sociais nas quais para que algum ator ganhe algo, outro deve perder. Em jogos de soma positiva, inversamente, o ganho de um ator não significa a perda de outro, e todos podem ganhar ao mesmo tempo.

6 A teoria das elites foi desenvolvida inicialmente na Europa na passagem do século XIX para o XX, mas ganhou grande avanço na interpretação da sociedade norte-americana no segundo pós-guerra (Grynszpan, 1996). Segundo essa perspectiva, as amplas desigualdades encontradas na distribuição de recursos nas sociedades contemporâneas levariam ao controle amplo e estável dos governos por elites ou frações de elites, sendo essas situações perpetuadas pelos próprios processos de reprodução social.

da qual faz parte Lindblom com grande destaque, a luta pelo poder não seria exercida apenas em conflitos abertos, mas também em conflitos ocultos. A ênfase analítica nos conflitos abertos foi defendida explicitamente pelo pluralismo, que sustentava que a política somente poderia ser estudada de forma objetiva se nos atvéssemos ao que se pode observar empiricamente, no caso os conflitos políticos abertos, suas estratégias e movimentos relativos (Dahl, 1961). Para Barach e Baratz (1963), ao contrário, a política seria baseada tanto em poder quanto em influência, e envolveria tanto conflitos abertos quanto encobertos. Estes ocorreriam pelo grande viés no que entraria na discussão pública e no que seria incluído na agenda de decisões. Os atores se mobilizariam não apenas para influenciar o processo de decisão, mas para limitar ou ampliar o que entra ou não entra nesse processo, no que denominam de “mobilização de viés”. Nesse sentido, estudar políticas é estudar também as não decisões, na verdade plenas de decisões.

Posteriormente, essa crítica à consideração exclusiva dos conflitos abertos no estudo das políticas e do Estado foi expandida por Stephen Lukes (1974), seguindo a influência das teorias do Estado marxista⁷ e elitista. Para ele, o exercício do poder e a luta política também poderiam operar na formação de preferências dos atores, enviesando o conjunto dos elementos que se encontram sob discussão através do uso de ideologia, entendida como ocultação de interesses. Nessa terceira forma de poder, certos atores influenciariam o que outros atores desejam, e certos conflitos não chegariam nem mesmo a se tornar ocultos, pois permaneceriam “latentes”. A mera observação dos conflitos não daria acesso, portanto, ao conjunto da luta pelo poder envolvida no Estado e em torno de suas ações.

A centralidade da racionalidade no processo de decisão também foi objeto de outra crítica importante focada em elementos institucionais e relativos ao formato do Estado, antecipando novamente a crítica neoins-

7 É objeto de polêmica a existência efetiva de uma teoria marxista do Estado, visto que os elementos mobilizados pelo marxismo para explicá-la envolvem processos postados na sociedade – principalmente os processos de acumulação econômica e a luta de classes, dependendo do autor ou da obra. O fato é que essa tradição, desde os seus clássicos (Marx incluído) até autores importantes nos debates dos anos 1970, como Nicos Poulantzas, Claus Offe e Bob Jessop, não constituiu um aparato teórico abrangente para analisar as políticas públicas em si, mas exerceu importante influência difusa sobre várias análises de políticas. Para uma comparação entre os mecanismos mobilizados pelo marxismo e por outras teorias, ver Marques (1997).

titucionalista que se desenvolveria nos anos 1980. Trata-se do chamado “modelo da lata do lixo” de Cohen, March e Olsen (1972). Para eles, seria equivocada a representação do processo de decisão conforme concebido pelos trabalhos clássicos, segundo a qual, considerando objetivos e preferências preexistentes seriam escolhidos meios para a solução de um dado problema, obtendo-se o melhor a partir de cálculo sinóptico. Os autores sustentaram que, dadas as restrições orçamentárias e operacionais que cercam a produção de políticas na quase totalidade das vezes, o processo de decisão ocorria ao contrário, com os gestores escolhendo o problema de enfrentar em função das capacidades administrativas já instaladas e existentes. O processo teria, portanto, um caráter bastante inercial e direcionado pelas capacidades do Estado: a existência de soluções prévias levaria à escolha de certos problemas e não ao contrário, como imaginado até então.

Criticas ao ciclo, implementação e múltiplos atores

De forma paralela, ao longo de todo esse período se conformou uma crítica ampla, mas difusa, às formulações originais sobre o ciclo de políticas presentes até a década de 1950. As contribuições de diversos autores ao longo dos anos 1970 e 1980 mostraram que as representações anteriores eram racionais e lineares demais, desconheciam a existência de vários níveis de governo e ciclos concomitantes, assim como as diferenças nas formas de articulação entre etapas em políticas distintas. Como consequência, esses autores consideravam o processo demasiadamente organizado, desconhecendo a superposição das etapas, ao mesmo tempo que tendiam a pensar o processo de forma apolítica ou excessivamente técnica ou gerencial. Para alguns (Sabatier; Weible, 2007), essas características tornariam inútil a ideia do ciclo, mas considero, acompanhando autores como Hill e Hupe (2009), que a representação das políticas através do ciclo se apresenta como uma importante ferramenta heurística e descritiva, que pode fornecer um primeiro mapeamento da configuração de cada política específica, a ser complexificado após a compreensão dos detalhes que cercam a política sob estudo.

A trajetória do conjunto da literatura desde os anos 1950, portanto, flexibilizou a importância da racionalidade no processo de decisão. A

centralidade dessa fase na explicação das políticas, entretanto, seria colocada em xeque apenas a partir dos anos 1970, em mais um deslocamento de grande porte nas análises. Diversos autores de uma primeira geração de estudiosos da implementação, mas especialmente Pressman e Wildavsky (1973), sustentaram de forma eloquente que a implementação transformaria substancialmente as políticas. Ou, olhado de outro ângulo, a decisão seria a etapa central das políticas apenas se o processo de implementação fosse perfeito (Hogwood; Gunn, 1984). Como os recursos financeiros e operacionais são finitos, as informações amplamente incompletas, e como o controle sobre a implementação está nas mãos de inúmeros atores diferentes dos decisores ou dos elaboradores das políticas, a implementação transformaria as políticas de forma inexorável, e não apenas quando essa se desviasse das trajetórias previstas pelos decisores desde cima. Conseqüentemente, a implementação deveria ser necessariamente objeto de preocupações muito mais intensas nas análises do que havia sido até o momento.

A defesa da centralidade da implementação foi complementada por uma segunda geração de estudiosos, para quem os decisores não seriam capazes de estabelecer e desenvolver políticas apenas desde cima (*top-down*), desde o topo da estrutura institucional e burocrática. Além disso, as políticas sempre se estabeleceriam sobre políticas anteriores, tornando o processo muito mais complexo, e certamente não apenas se originando de cima, mas também de baixo, das estruturas organizacionais (*bottom-up*). Nesse sentido, a implementação representaria uma “ordem negociada” (Barrett, 2004), envolvendo também múltiplos atores em relação, como veremos mais adiante. O auge da defesa da constituição de um modelo *bottom-up* para o estudo das políticas sustentaria normativamente que políticas não deveriam ser estabelecidas desde cima, levantando argumentos associados ao caráter democrático das decisões a serem tomadas. A partir do grande deslocamento produzido pelos estudos de implementação, desenvolveram-se crescentemente análises que pensaram o processo de baixo para cima, ou simultaneamente de baixo e de cima, e que centraram a sua atenção no momento da implementação.

Talvez a defesa mais forte da relevância da implementação tenha sido formulada por Lipsky (1980) a respeito do que denominou de “burocracias de nível da rua”. Após estudar, nos anos 1960 e 1970, burocracias

diretamente envolvidas com a entrega de serviços públicos – policiais, funcionários municipais, professores e atendentes do serviço de saúde, por exemplo –, o autor formulou uma teoria ampla sobre a implementação final das políticas. Essa teoria parte da constatação da necessária adaptação de regras e procedimentos de política para a sua aplicação final, sustentando a existência, em qualquer política, do que denomina de “discricionariedade”, ou a existência de um razoável espaço para decisões por parte do implementador final. Os implementadores, portanto, são também sempre decisores. A discricionariedade pode alterar substancialmente o escopo dos benefícios, a elegibilidade dos beneficiários, assim como o padrão e os tempos de atendimento. Se por um lado esses elementos demonstram a importância dessas burocracias, evidenciam também a existência de novos conflitos entre níveis diversos de chefias, usuários de serviços e políticas e burocratas de nível da rua. Lipsky retratou estes últimos como esgarçados entre a lealdade despersonalizada às regras do Estado – à la Weber – e a personalização completa que caracteriza o contato com os usuários finais e a entrega última de políticas.

Até há pouco tempo eram raros no caso brasileiro estudos centrados na implementação, mas recentemente muitos trabalhos de qualidade têm sido desenvolvidos, como os contidos em Faria (2012). No interior dessa linha de análise em construção no país, merecem destaque estudos sobre coordenação na produção de políticas (Costa; Bronzo, 2012), sobre burocracias implementadoras (Pires, 2012a; 2012b) e sobre burocracias de nível da rua (Lotta, 2012a, 2012b).

Outra vertente do enfoque na implementação desenvolvida a partir dos anos 1970 disse respeito à concentração do processo de decisão em centros mais ou menos autárquicos de decisão. A análise de processos de produção de políticas demonstrou fartamente que com muita frequência as políticas não eram geradas por decisores isolados entre si e de outros atores sociais, o que torna central o estudo tanto da coordenação entre eles quanto dos diferentes padrões de atores presentes em cada situação específica. Esses padrões poderiam tomar o formato de grupos de interesse, dos chamados triângulos de ferro,⁸ no interior da tradição pluralista (Fiorina, 1977),

8 Os triângulos de ferro descrevem uma suposta situação vigente na política norte-americana caracterizada pela associação de interesses entre políticos clientelistas que querem levar

bem como dos atores em interação no interior de comunidades de políticas. Assim, desde a contribuição fundadora de Hecko (1978) sobre o que ele denominou de “*issue networks*”, uma vasta literatura importou métodos de análise de redes sociais para o estudo de políticas públicas. A análise de redes é uma perspectiva teórica e metodológica que considera que os mais variados fenômenos sociais devem ser analisados levando em conta os padrões de relação entre as entidades sociais envolvidas com o fenômeno. A partir dos anos 1970, o método tem sido crescentemente utilizado na Ciência Política (Knoke, 1990), embora nem sempre incorporando completamente a ontologia relacional que fundamenta a chamada sociologia relacional.

As redes de políticas foram primeiro tematizadas como “*implementation structures*” (Hjern; Porter, 1981) e posteriormente como “*policy networks*” no interior de domínios de políticas públicas específicos (Lauman; Knoke, 1987). Seja tematizando a conformação dos domínios de políticas, seja pela análise da mobilização de lobby para explicar os “atributos estruturais da influência”, uma ampla literatura sobre o tema demonstrou como as políticas são o produto de interações complexas entre diversos atores, internos e externos ao Estado. A literatura nacional também tem desenvolvido trabalhos nessa direção, explorando, por exemplo, a ideia de *policy communities* (Cortes, 2007), analisando diretamente as redes nelas presentes (Marques, 2000; 2003), investigando a importância das redes pessoais dos burocratas na implementação (Lotta, 2012b) ou estudando o efeito das políticas sobre redes de comunidades (Pavez; Toledo; Gonçalves, 2012) ou sobre as redes pessoais de beneficiários por políticas de habitação (Soares, 2012). Essa literatura nacional tem estabelecido um deslocamento da centralidade da decisão sustentada pela literatura das *policy networks*, assim como do destaque quase exclusivo a atores institucionais e a relações formais e intencionais, desconsiderando elementos importantes relacionados com a “mobilização de viés” e com os “conflitos latentes”, cuja importância já discutimos anteriormente (Marques, 2012). Nesse sentido, as redes

benefícios para seus eleitorados (muito bem delimitados, dados os distritos eleitorais uninominais) burocracias desejosas de aumentar as políticas sob seu controle e eleitorados de mandantes de pequenos benefícios localizados. Como os primeiros seriam os formuladores de políticas (no Legislativo) e os segundos os executores das políticas, essa associação levaria a crescentes espirais de gastos, assim como à manutenção de um padrão clientelista de representação política.

não representariam apenas formas de articulação de interesses específicos, organizacionais e intencionais, como descrito pela ideia dos triângulos de ferro. A análise de redes representaria um conjunto de ferramentas e métodos para acessar os mais diversos padrões de relação presentes necessariamente em todas as situações sociais, embora com conformações completamente distintas a depender dos casos. Essas conformações dariam lugar à constituição de “redes relacionais do Estado” diversos, com importantes consequências para a produção de políticas em cada caso e para a conformação histórica de diferentes Estados (Marques, 2012).

Um último deslocamento ocorrido desde os anos 1970 diz respeito às investigações sobre avaliação de políticas. Embora destacada como uma última etapa do ciclo de políticas conforme concebido classicamente, a avaliação foi sempre considerada periférica em termos explicativos, recebendo pequena atenção. Além disso, até os anos 1970 pelo menos, a avaliação de políticas era realizada com base em modelos racionalistas derivados de cálculos de custo-benefício e do desenvolvimento de técnicas para avaliação de impacto, em especial correlacionando a formulação e os desenhos gerais das políticas com os seus resultados, tanto em termos de alcançar os resultados pretendidos (eficácia), como da análise econômico-financeira comparativa entre alternativas (eficiência) ou do impacto sobre o problema considerado (efetividade). Na maior parte dos casos esses estudos eram fortemente marcados por preocupações propositivas, já que a avaliação é a área da *policy analysis* na qual os estudos sobre políticas – investigações a respeito das ações do Estado, no sentido do foco central deste texto – mais se confundem com os estudos para políticas – diretamente orientados para a ação (Gordon; Lewis; Young, 1993). A trajetória desde então tem sido de incorporação de maior complexidade na compreensão das políticas públicas. No que diz respeito aos estudos sobre avaliação de políticas, a trajetória dessa literatura, ainda muito pouco desenvolvida no Brasil (Faria, 2005), também foi de crescente politização. As últimas duas décadas sugeriram que o processo de produção de políticas, os detalhes de desenho e de implementação, assim como os conflitos e dinâmicas inerentes ao desenvolvimento das ações do Estado, são todos sumamente importantes para a avaliação das políticas, levando à defesa da constituição de análises políticas das políticas (Figueiredo; Figueiredo, 1986), de forma a que se produzam avaliações menos ingênuas, para usar a expressão de Arrêtche (2001).

O neoinstitucionalismo e os modelos de análise posteriores

A partir dos anos 1980, o estudo de políticas no interior da Ciência Política sofreu outro importante deslocamento sob a influência do neoinstitucionalismo, em especial o usualmente denominado “histórico”, por ter se debruçado muito mais intensamente sobre o próprio Estado e suas instituições no estudo das políticas. Esse deslocamento é especialmente importante para pensarmos situações como a brasileira, na qual o Estado foi historicamente central na produção de políticas públicas, marcando como legado ou traço constitutivo nosso sistema político, nossos sistemas de políticas e nossa sociedade.

A perspectiva neoinstitucionalista já foi amplamente resenhada (Thelen; Steinmo, 1992; Hall; Taylor, 2003; Limongi, 1994), cabendo aqui apenas menção a seus avanços sobre o estudo das políticas. Embora haja vários neoinstitucionalismos, o que há de comum entre eles é a centralidade dada às instituições, embora não se parta de uma definição precisa do que sejam elas, nem mesmo de um consenso sobre os seus efeitos específicos. Não se trata, portanto, de uma teoria unificada, mas de um campo de análise amplo e substancialmente heterogêneo. As três principais correntes são a da escolha racional, a sociológica, e a histórica, mas é a terceira que nos interessa neste capítulo, dada a sua ênfase no estudo do Estado e das políticas.

Desde suas primeiras formulações, o neoinstitucionalismo histórico destacou dois elementos como centrais para a melhor compreensão do Estado e de suas políticas:

- i) os atores estatais, seu “insulamento”, capacidades e poder; e
- ii) a influência das instituições enquadrando a esfera da política (Skocpol, 1985).

A primeira faceta da importância das instituições diz respeito ao fato de as agências e funcionários estatais terem autonomia com relação aos interesses presentes na sociedade e se constituírem como reais atores da dinâmica política, ao contrário do considerado pelas teorias da política anteriores – marxismo, teoria das elites e pluralismo. Em todas elas, as fontes de dinâmica e ação social se situavam fora do Estado – nas classes

e frações de classe no marxismo, nos grupos de interesse no pluralismo e nas elites e facções de elites para a teoria das elites. Como consequência, e ironicamente, o Estado era explicado em última análise por dinâmicas externas a ele, que o impactavam como *inputs*, apoios e demandas (pluralismo), ou pressão, sobre-determinação estrutural e influência (marxismo e teoria das elites). A recuperação pelo neoinstitucionalismo de uma visão webberiana de Estado trouxe a dinâmica política para o seu interior, destacando a autonomia dos atores estatais em relação à sociedade circundante. Para os neoinstitucionalistas, essa autonomia deve ser compreendida como associada ao insularismo, e está ligada ao fato de as agências e seus componentes terem identidades, interesses e recursos de poder próprios (Evans, 1993). O processo de produção das políticas públicas dependerá, assim, da interação entre o Estado e os agentes presentes na sociedade, em ambientes institucionais específicos.

Esses ambientes são a segunda forma de influência das instituições sobre a política, impactando os resultados dos conflitos, as estratégias dos atores e a produção da própria agenda de questões a serem objetos de políticas, enquadrando a luta política através das suas regras e formatos organizacionais. Em um sentido amplo, nem mesmo os atores podem ser pensados dissociados dos ambientes institucionais que os cercam e que, em certo sentido, ajudam a conformá-los (Immergut, 1998).

Essa influência das instituições ocorre de diversas formas. Em primeiro lugar, a formação das representações sobre a política, a possibilidade de sucesso nas demandas e, na verdade, a constituição dos próprios atores, são todas mediadas pela formação histórica daquele Estado e suas instituições políticas (Skocpol, 1992; Katznelson, 1981). Em segundo lugar, os grupos de interesse se formam e produzem suas agendas em diálogo com a reprodução de suas questões em estruturas organizacionais e agências estatais existentes e, portanto, mesmo as preferências dos atores políticos são endogenamente produzidas (Hattam, 1993). Em terceiro lugar, as instituições políticas medeiam a relação entre as estratégias dos atores políticos e a implantação de determinadas políticas públicas. Nesse sentido, a existência e o desenho das instituições permitem que demandas expressas de formas similares por atores de poder equivalente tenham resultados totalmente diversos dependendo do desenho institucional (Immergut, 1992). Por fim, o encaixe temático e espacial entre a estrutura de organização dos agentes sociais e a estrutura das instituições influencia em grande parte

as chances de vitória de cada ator, e mesmo as possibilidades de avanço na constituição de mobilizações de atores da sociedade (Skocpol, 1992).

O neoinstitucionalismo produziu importantes impactos na literatura nacional no que diz respeito à análise de políticas, talvez sendo a perspectiva teórica com maior influência recente sobre o debate brasileiro. Exemplo disso são os estudos a respeito das consequências do desenho do Estado sobre nossas políticas (Arretche, 2000; 2012), a análise do impacto das diferentes arenas na reforma das políticas sociais (Arretche, 2002; Cortes, 2009; Cortes, Gulliano, 2010) e sobre o conjunto de políticas públicas brasileiras (Melo, 2002). Em termos mais gerais, a literatura nacional tem explorado de forma intensa e promissora a relação entre federalismo e políticas públicas (Hochman; Faria, 2013), assim como analisado o lugar do federalismo no sistema político brasileiro (Arretche, 2012).

Na verdade, como já vimos, estudiosos das políticas já haviam destacado elementos dessa ordem, seja na interação entre tipo de política e tipo de conflito político, como destacado por Lowi, na centralidade das soluções preexistentes, no modelo de March e Olsen, ou nas burocracias de nível da rua analisadas por Lipsky. O deslocamento operado pelo neoinstitucionalismo, entretanto, foi de natureza diversa. No caso do neoinstitucionalismo, trata-se de operar um giro teórico que permitisse destacar a importância das instituições em todas as fases do processo de produção de políticas, enquanto nas análises da implementação desenvolvidas no interior do pluralismo na década de 1970, tratava-se de destacar a importância de uma fase específica do processo de produção de políticas.

Assim, após a consolidação do neoinstitucionalismo como perspectiva de análise, a realização de estudos centrados no desenho institucional, em atores estatais ou no encaixe entre o Estado e seu entorno imediato se disseminou substancialmente. A diferença entre as fases do ciclo de políticas, assim como as ênfases *top-down* e *bottom-up* nas análises, também foram sendo gradativamente diluídas, à medida que a análise em várias escalas e momentos simultâneos se evidenciou como necessária. Esse ponto de vista analítico passou a ser defendido tanto por teóricos da implementação, como Hill e Hupe (2009), quanto por autores que permanecem na linhagem da tradição pluralista, como Sabatier (1986).

Essas influências produzidas nos anos 1970 e 1980 forjaram um conjunto de modelos de análise amplamente utilizados pela literatura recente.

Partindo da ideia já expressa no modelo de Cohen, March e Olsen (1972) de que a existência prévia de soluções influencia o processo de escolha dos problemas a serem tratados, John Kingdon desenvolveu nos anos 1980 um modelo de análise bastante influente, que pretende explicar ao mesmo tempo a manutenção e os momentos de mudança em políticas, com a entrada de novas temáticas na agenda.⁹ Para Kingdon (1984), as políticas deveriam ser analisadas por meio da observação de trajetórias de médio prazo de três dinâmicas independentes, mas inter-relacionadas, que o autor denomina de “*policy streams*” – os fluxos dos problemas a serem objetos de políticas, das soluções de políticas para tratar de tais problemas e da própria dinâmica política (*politics*). Na trajetória dos problemas estão incluídas as dinâmicas das próprias questões sociais, assim como dos enquadramentos destas como problemas socialmente reconhecidos. Entre as soluções se incluem desde saberes e inovações de ordem técnica até tecnologias de organização do Estado orientadas para a produção e a implementação de políticas. A dinâmica da política envolveria a ação dos atores, os conflitos, alianças e negociações típicos da “*politics*”.

As dinâmicas de cada fluxo apresentam momentos propícios à substituição de inovações nas políticas, mas essas não ocorrem a não ser que tais “janelas” ocorram nos três fluxos ao mesmo tempo, conformando o que o autor denomina de “janela de oportunidades”. Embora o alinhamento das janelas de cada um dos fluxos possa ocorrer por acaso, na maior parte das vezes isso acontece pela ação concreta de um empreendedor político (Capella, 2010), que opera em cada um dos fluxos para abrir janelas, construindo o reconhecimento de uma questão social como um problema, incentivando o desenvolvimento de soluções e a promoção de acordos e alianças políticas, assim como alinhando todos esses elementos. Também nesse caso, estudos recentes no Brasil têm utilizado esse modelo com bastante sucesso, como Menicucci (2007), Menicucci e Brasil (2005) e Rocha e Faria (2004).

Um elemento importante presente no modelo de Kingdon e central para o entendimento tanto do surgimento de novas políticas quanto da sua difusão são diz respeito às ideias. O papel das ideias já havia sido objeto de modelos anteriores (cf. Faria, 2003; Campbell, 2002), pois embora as formulações

clássicas tomassem as ideias como dadas, já nos anos 1970 trabalhos como os de Hecló (1978) sustentavam a necessidade de entender as ideias de forma endógena, compreendendo o seu surgimento e disseminação através de processos de “*policy learning*”. Se o modelo de Kingdon nos indica como ideias novas de políticas podem se articular com o *mainstream* das políticas anteriores, é com a construção do modelo das coalizões de defesa – “*advocacy coalition framework*” (ACF) – que as ideias caminham para o centro da explicação das políticas, integradas aos conflitos políticos entre atores (Sabatier, 1988).

Para Sabatier, a unidade de análise dos estudos de políticas públicas deve ser as coalizões de defesa no interior de subsistemas de políticas. Seu modelo adaptou a representação pluralista clássica, sugerindo que os grupos de interesse são coalizões de defesa amalgamadas por interesses comuns, mas também pela defesa de visões políticas substantivas, de políticas públicas e da sociedade. As mudanças em políticas seriam resultado das interações e conflitos entre essas coalizões de defesa de políticas no interior de cada subsistema de políticas, por sua vez em interação com outros subsistemas. As coalizões são compostas por atores com interesses similares, mas também por crenças (“*beliefs*”) similares sobre as políticas. As ideias defendidas por uma dada coalizão envolvem representações de três níveis superpostos, todos compartilhados entre os pertencentes à coalizão. No centro de cada um deles estão valores, crenças, axiomas ontológicos e normativos fundamentais (denominados “*deep core values*”) de âmbito inclusive mais geral que a política em tela. Sobre estes e a eles articulado logicamente está um núcleo duro de crenças sobre as políticas, estabelecendo princípios fundamentais referentes àquele subsistema de políticas (chamados de “*policy core beliefs*”). Em terceiro lugar, e de forma mais superficial, estão estratégias e ferramentas operacionais de política (ou aspectos secundários), que dão praticidade ao nível anterior.

Ainda de acordo com Sabatier, mudanças podem ser motivadas por três grupos de razões: transformações em condições econômicas e políticas mais amplas do que o subsistema (mudanças de governo, da opinião pública ou em outras políticas); mudanças nas agências e burocracias responsáveis pelas políticas; e por aprendizado de políticas. Para o autor, a trajetória do “*policy learning*” opera fundamentalmente no nível das estratégias e ferramentas operacionais de política (denominados de crenças

9 Para uma excelente resenha dessa perspectiva, ver Capella (2007).

secundárias), mas raramente poderá alterar os “*core beliefs*” ou as posições normativas mais amplas em um dado subsistema. Portanto, as disputas políticas no interior dos subsistemas envolvem interesses objetivos, mas associados a representações do subsistema e da sociedade. Nesse sentido, esse modelo introduz mudanças fundamentais na interpretação pluralista dos grupos de interesse, ao integrar aos interesses e estratégias de poder os posicionamentos políticos, as crenças sobre as políticas e as identidades na constituição dos grupos, como destacado por Cerqueira (2010) no estudo das políticas macroeconômicas no Brasil recente.

Segundo uma linha paralela a essa, mas combinando ideias e redes de especialistas, Haas (1992) desenvolveu um modelo de análise sobre o papel das comunidades epistêmicas nas políticas públicas, principalmente para o estudo da coordenação na arena internacional, embora seu modelo seja também utilizável em contextos intranacionais. As comunidades epistêmicas são redes de profissionais e especialistas que clamam autoridade sobre conhecimento associado a políticas específicas e comungam um conjunto de crenças normativas, modelos causais, noções de validação empírica e objetivos de política (Haas, 1992). O argumento parte do pressuposto de que a complexidade crescente das questões que são objeto de políticas requer conhecimentos e informações também especializados. Comunidades de especialistas são chamadas para fornecer esse conhecimento e acabam por institucionalizar a sua participação, acumulando poder. O conceito pode ser utilizado para explicar a disseminação de ideias tanto em comunidades nacionais de políticas quanto em âmbito internacional, com a disseminação e a trajetória de redes de consultores, profissionais de agências multilaterais e ativistas em discussões ambientais (Keck; Sikkink, 1998) e em negociações comerciais (Von Bulow, 2005). Outros estudos brasileiros têm utilizado a ideia de comunidades de políticas de forma ampla, embora não associados ao modelo de Haas, como no estudo da disseminação internacional de programas de promoção de saúde (Hochman, 2007), ou em nível subnacional no interior da comunidade da saúde (Cortes, 2007) ou de saneamento (Marques, 2000) e infraestrutura (Marques, 2003).

Um último modelo recente, desenvolvido por Baumgartner e Jones (1993), merece menção especial. Os autores retratam o processo de produção de políticas como caracterizado por longos períodos de estabilidade, durante os quais o incrementalismo imperaria, mas interrompidos por

momentos de mudança concentrada, no que denominam de “equilíbrio pontuado”, a partir de analogia com teoria de mesmo nome desenvolvida por Niles Eldredge e Stephen Gould nos anos 1970 para explicar o desenvolvimento das espécies na biologia de fósseis. A expressão já tinha sido utilizada anteriormente por Krasner (1984) para descrever a trajetória de políticas, mas no seu caso as instituições eram responsáveis tanto pela longa continuidade (por inércia institucional) quanto pela ruptura (por colapso das instituições existentes provocado por processos externos). No caso de Baumgartner e Jones, a estabilidade também seria reforçada pela inércia advinda do desenho das instituições, mas, a exemplo dos modelos anteriores, também aqui as ideias de política ganharam destaque. Questões sociais se transformariam em problemas de política por ação deliberada de atores, constituindo “*policy images*”, que envolveriam tanto dimensões empíricas como apelos emotivos. A conformação do campo de ação política seria fortemente influenciada por essas ideias, que estabeleceriam elegibilidades e constituiriam atores (True; Jones; Baumgartner, 2007). O processo de produção de políticas tenderia a ocorrer de forma incremental, exceto quando uma questão saísse de um subsistema de políticas e conseguisse chegar com força ao macrosistema. Imagens de política mais gerais e que encontram rebatimento em instituições específicas teriam maiores chances de chegar ao macrosistema, embora empreendedores e o desenho institucional também possam exercer forte influência.

Concluindo: a trajetória dos estudos e os desafios para o caso brasileiro

Retomando de modo sintético a trajetória dos estudos sobre políticas públicas no interior da Ciência Política, há que se destacar em primeiro lugar a perda da centralidade da racionalidade e do processo de decisão nas políticas. De forma concomitante, a representação que se tem do processo o tornou mais complexo, sendo as fases do ciclo consideradas contemporaneamente como superpostas e específicas de cada política, em um intrincado de políticas e programas novos e antigos. Fases diferentes de políticas distintas se encontram muitas vezes imbricadas, tornando a ideia de ciclo uma excessiva simplificação dos processos reais. A fase da implementação

passou a ser considerada como central, tanto analítica quanto normativamente, assim como foram levados em conta conjuntos mais amplos de atores (em constante interação), com destaque para aqueles engajados na implementação direta das políticas. Ao longo de todas as fases do ciclo, mas em especial na formação da agenda, as visões de mundo e as ideias sobre os problemas a enfrentar e sobre as próprias políticas se tornaram cada vez mais importantes.

Se tivéssemos que resumir em um único ponto, o processo foi sendo pensado como cada vez mais político, exigindo uma análise política para a compreensão das políticas. O resultado desse deslocamento de interpretação tem consequências para a proposição de soluções e a melhora das condições de produção de bens e serviços pelo Estado, mas impacta centralmente na maneira como estas são representadas em nossos modelos analíticos. De modo que temos de incorporar cada vez mais os atores e contextos envolvidos, suas estratégias e conflitos, assim como suas crenças e relações. Sob o ponto de vista propositivo, ao final desses deslocamentos a produção de políticas públicas se parece menos com uma atividade de *design*, na qual o encontro de uma ideia formulada perfeitamente é o objetivo central, e mais com um artesanato, no qual o mais importante é a adequação das soluções aos problemas, mas também às condições locais em termos de implementação e de atores presentes.

Por fim, não poderia terminar este capítulo sem o destaque ao que me parecem ser as mais importantes fronteiras de pesquisa em políticas públicas para o caso brasileiro em desenvolvimento atualmente. Este capítulo deliberadamente não centrou a atenção na literatura brasileira, mas apenas citou trabalhos nacionais quando utilizaram diretamente ou problematizaram os principais modelos e teorias para a análise de políticas públicas. O desenvolvimento da literatura nacional citada até aqui (assim como vários outros trabalhos não discutidos por causa da exiguidade do espaço disponível), entretanto, vem realizando importantes tarefas analíticas que apontam para certos desafios colocados para o entendimento das políticas no país. Ao menos três fronteiras importantes devem ser citadas.

Em primeiro lugar a conexão entre a produção de políticas e os estudos recentes sobre processos legislativos, no bojo das relações entre Executivo e Legislativo no funcionamento de nossa democracia recente. Seguindo os trabalhos pioneiros de Figueiredo e Limongi (1999), diversos estudos têm

demonstrado como se dá no Brasil recente a formação de governo, a construção de gabinetes ministeriais, a composição de coalizões, as votações de peças legislativas e o papel dos partidos em todos esses processos. Todas essas dimensões influenciam ou compõem a produção de políticas, sendo estratégico o conhecimento que vem sendo acumulado recentemente, como evidenciado em Melo (2002), por exemplo. A construção de pontes analíticas entre essa tradição e estudos sobre o funcionamento de burocracias e dinâmicas internas ao Estado parece-me ser uma das importantes fronteiras para o estudo de políticas no país.

Em segundo lugar, o período recente viu florescer um grande conjunto de análises focadas nos efeitos de formatos institucionais sobre as políticas públicas no país. Se em parte isso expressou a agenda institucionalista dos estudos de política comparada, a literatura nacional ultrapassou em muito as contribuições daquele debate, decupando os efeitos de instituições específicas e superando as formulações genéricas típicas da literatura comparativa internacional. Isso levou à especificação, por estudos empíricos, de mecanismos concretos que permitem hoje compreender de forma muito mais precisa os efeitos de certas instituições sobre nossas políticas, como no caso do federalismo em Arretche (2000; 2002) e em Hochman e Faria (2013). A intensificação dos diálogos entre essa literatura e a tradição de estudos legislativos citada acima, que já começa a ser tecida (Arretche, 2012), parece-me bastante importante. Por outro lado, parece-me estratégica a conexão desses estudos sobre os efeitos de formatos institucionais com investigações mais sistemáticas dos processos políticos que acontecem no interior do Estado e entre suas organizações e os ambientes políticos que o cercam na formulação e na implementação de políticas públicas.

A terceira fronteira que vem sendo enfrentada nacionalmente diz respeito exatamente ao funcionamento do Estado, à implementação de políticas e às suas burocracias e estruturas institucionais. Embora não se trate de um corpo de literatura unificado, trabalhos de várias linhas têm convergido para que possamos compreender melhor os processos e dinâmicas internos ao Estado, elemento central para superarmos o caráter ensaístico e genérico que caracterizava o tratamento do Estado na literatura nacional de políticas há algumas décadas. Concorrem para o acúmulo de conhecimento nessa área estudos sobre coordenação e cooperação (Costa, Bronzo, 2012 e Gonijo, 2012, por exemplo), sobre burocracias em diversos de seus níveis

(Pires, 2012a; 2012b; Lotta, 2012b) ou padrões de conexão entre atores e agências (Marques, 2000, 2003), levando em conta os efeitos diferenciados de ambientes institucionais específicos (Marques, 2012). Essa agenda de pesquisa é evidentemente conectada com as duas anteriores, em especial com a segunda.

Embora ainda tenhamos um longo caminho pela frente, concluo com um tom otimista estas rápidas considerações a respeito da literatura nacional sobre políticas públicas. Parece-me que o desenvolvimento articulado recente das três agendas citadas tem trazido um acúmulo substancial de conhecimento a essa área temática, quando comparado com o patamar em que nos encontrávamos em décadas passadas. Essa produção recente tem avançado de maneira informada pelos paradigmas e debates teóricos (nacionais e internacionais), reduzindo o risco de fragmentação analítica, mas ao mesmo tempo tem ancorado fortemente sua produção empiricamente, especificando efeitos e processos e fazendo avançar nosso conhecimento concreto. A combinação dessas duas dimensões me parece absolutamente essencial para que possamos melhor compreender nosso Estado e suas políticas.

SOCIOLOGIA E POLÍTICAS PÚBLICAS¹

Soraya Vargas Cortes

O presente capítulo tem dois objetivos. O primeiro é responder a seguinte questão: qual a contribuição que a Sociologia pode oferecer à análise de políticas públicas? São várias as possibilidades de resposta à pergunta, dada a diversidade de perspectivas teóricas e epistemológicas encontradas na Sociologia contemporânea e a vocação histórica da disciplina de se direcionar a todos os objetos passíveis de investigação que se refiram às sociedades humanas. Tinha uma complexidade foi aqui reduzida a duas linhas principais de argumentação.

A primeira é que a Sociologia oferece à análise de políticas públicas recursos teóricos para o exame das relações entre Estado e sociedade, com ênfase nos processos, atores e organizações que se localizam principalmente na dimensão societal desse binômio. A segunda resposta enfatiza que o *mainstream* da disciplina tende a apresentar a ação de indivíduos e grupos como motivada ou condicionada por fatores variados. As abordagens sociológicas podem oferecer modelos teóricos alternativos para analisar ou prever o comportamento de atores sociais e estatais. Porém, desde os anos 1980, a tradição sociológica racional/utilitária, que atribui grande relevância ao autointeresse como motivação para a ação, assumiu papel relevante na área das políticas públicas.

O segundo objetivo deste capítulo é verificar a importância de temas relacionados às políticas públicas na agenda de pesquisas da Sociologia no Brasil. Para isso, escolheu-se como indicador a frequência com que

1 Agradeço a Leifcia Schabach e Márcio Barcelos pela leitura cuidadosa que fizeram da primeira versão deste artigo e pelas valiosas sugestões para o seu aprimoramento.

