

políticas
PÚBLICAS
questões teórico-metodológicas emergentes

Luciana Leite Lima

Letícia Maria Schabbach

(Organizadoras)



UNIVERSIDADE
FEDERAL DO RIO
GRANDE DO SUL

Reitor

Rui Vicente Oppermann

Vice-Reitora e Pró-Reitora
de Coordenação Acadêmica

Jane Fraga Tutikian

EDITORA DA UFRGS

Diretor

Alex Niche Teixeira

Conselho Editorial

Álvaro Roberto Crespo Merlo

Augusto Jaeger Júnior

Enio Passiani

José Rivair Macedo

Lia Levy

Márcia Ivana de Lima e Silva

Naira Maria Balzaretto

Paulo César Ribeiro Gomes

Rafael Brunhara

Tania D. M. Salgado

Alex Niche Teixeira, presidente

**Centro de Estudos Internacionais
sobre Governo (CEGOV)**

Diretor

Marco Aurélio Chaves Cepik

Vice Diretor

Ricardo Augusto Cassel

Conselho Deliberativo CEGOV

**Carlos Schmidt Arturi, Diogo Joel
Demarco, Fabiano Engelmann, Hélio
Henkin, José Jorge Rodrigues Branco, José
Luis Duarte Ribeiro, Lúcia Mury Scalco,
Luis Gustavo Mello Grohmann, Marcelo
Soares Pimenta, Marília Patta Ramos,
Paulo Gilberto Fagundes Visentini,
Vanessa Marx.**

Coordenação Coleção Editorial CEGOV

**Cláudio José Muller, Gentil
Corazza, Marco Cepik**

**Núcleo de Estudos em Economia
Criativa e da Cultura (NECCULT)**

Coordenador Executivo

Leandro Valiati

Coordenador Institucional

André Moreira Cunha

Coordenador de Extensão

Marcelo Milan

Gerência

Gustavo Möller

políticas **PÚBLICAS**

questões teórico-metodológicas emergentes

Luciana Leite Lima

Letícia Maria Schabbach

(Organizadoras)


UFRGS
EDITORA


CEGOV
CENTRO DE ESTUDOS INTERNACIONAIS
SOBRE GOVERNO

 Programa de Pós-Graduação em
POLÍTICAS PÚBLICAS
Universidade Federal do Rio Grande do Sul

© dos autores

1ª edição: 2020

Direitos reservados desta edição:

Universidade Federal do Rio Grande do Sul

Coleção Atlas Econômico da Cultura Brasileira

Revisão

Luciana Leite Lima

Letícia Maria Schabbach

Projeto Gráfico e Diagramação

Carolina Nobre

Impressão

Apoio: Reitoria UFRGS, Editora UFRGS, Gráfica UFRGS,

Os materiais publicados no Atlas Econômico da Cultura Brasileira são de exclusiva responsabilidade dos autores. É permitida a reprodução parcial e total dos trabalhos, desde que citada a fonte.



P767 Políticas públicas: questões teórico-metodológicas emergentes [recurso eletrônico] / organizadoras Luciana Leite Lima [e] Letícia Schabbach. – Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2020.
414 p. : pdf

1. Política. 2. Teoria política. 3. Estado. 4. Democracia. 5. Políticas públicas.
6. Feminismo. 7. Trabalho. 8. Serviços públicos – Brasil. 9. Burocracia. 10. Economia criativa. I. Lima, Letícia Leite. II. Schabbach, Letícia. III. Série.

CDU 32

CIP-Brasil. Dados Internacionais de Catalogação na Publicação.
(Jaqueline Trombin – Bibliotecária responsável CRB10/979)

ISBN 978-65-5725-002-0

SUMÁRIO

Apresentação	1
Capítulo 1: Teoria para quem precisa de teoria: ainda conhecemos pouco sobre os mecanismos causais de escolha, mudança e continuidade de políticas públicas André Marenco	12
Capítulo 2: Ideias, redes e políticas públicas: reflexões a partir do modelo de Coalizões de Defesa Lígia Mori Madeira Leonardo Geliski Maíra Cabral Juliano Kálita Hilário Trindade	42
Capítulo 3: As políticas públicas como dispositivos de autoreferencialidade e autoreflexividade das sociedades modernas: contribuições da abordagem de Pierre Muller Catia Grisa	74
Capítulo 4: Feminismo e regimes de bem-estar social: da crítica ao conceito de 'cidadania' à constituição da categoria de desfamiliarização Valéria Calvi Soraya Vargas Côrtes	106
Capítulo 5: O trabalho na política pública da burocracia federal brasileira: entre a técnica e a política Natália Massaco Koga Rafael Rocha Viana	126
Capítulo 6: A transdisciplinaridade na função regulatória do Estado: por uma epistemologia em Direito e Economia Luciano D'Ascenzi	162
Capítulo 7: Coprodução de Serviços Públicos (CSP) no Brasil: construindo um modelo analítico Dênis Rodrigues Lizandro Lui	190

Capítulo 8: Bancos Multilaterais de Desenvolvimento, Estado e políticas sociais: o uso do conceito de capacidade estatal para entender a relação entre Estado e organizações internacionais	210
Mariana Willmersdorf Steffen	
Capítulo 9: Conectando políticas públicas e território: a contribuição da perspectiva relacional	242
Cláudia Tirelli	
Capítulo 10: Políticas de Economia Criativa e desenvolvimento: uma abordagem para análise da endogeneização de um conceito alienígena	266
Rafael Barbosa de Aguiar Luciana Leite Lima	
Capítulo 11: Um modelo de análise para o estudo do processo de implementação das políticas públicas: o caso do Programa Nacional de Assistência Estudantil nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul	288
Ramão Correa Marília Patta Ramos	
Capítulo 12: O processo de implementação de uma Política Pública - um instrumento de análise	310
Bianca Burdini Mazzei Marta Ferreira Santos Farah	
Capítulo 13: Arranjos, redes e fixers dos jogos de implementação	340
Leticia Maria Schabbach	
Capítulo 14: Cognição e interação: a construção de sentidos na implementação de políticas públicas	368
Maique Martins Davide Carbonai	
Capítulo 15: Burocracia representativa e teorias feministas: uma proposta para a análise da burocracia de nível de rua	392
Ximena Chavez	



Apresentação

A organização deste livro foi motivada pela curiosidade e pela utilidade, frente a estudos recentes em políticas públicas. Curiosidade por conhecer as teorias, os conceitos, as metodologias e os esquemas analíticos que estão sendo mobilizados pelos pesquisadores para analisar políticas públicas de diferentes setores e temáticas. Utilidade porque a reunião de tal pluralidade pode auxiliar interessados a se inserir e participar do debate promovido pelo campo da análise de políticas públicas.

O livro é composto por 15 capítulos que apresentam diversos enfoques emergentes. No **capítulo 1**, André Marengo discute os modelos analíticos: difusão, fluxos múltiplos, equilíbrio pontuado, coalizões de defesa, redes, eleitor mediano e instituições, identificando os seus limites para construir explicações sobre a agenda de políticas públicas. Para ele, a ênfase nos estudos sobre *agenda-setting*, relativas à saliência pública de determinados temas, deixou lacunas quanto aos processos de *decision-making* e às explicações sobre porque políticas são escolhidas, decididas e implementadas. No **capítulo 2**, Lígia Mori Madeira, Leonardo Geliski, Maíra Cabral Juliano e Kálita Hilário Trindade traçam um paralelo entre as teorias de mudança em políticas públicas e os métodos de análise de redes. Eles indicam uma operacionalização teórica e possíveis contribuições metodológicas, principalmente quanto aos indivíduos, seus interesses, ideias e crenças, assim como a natureza e o papel dos grupos e seus níveis de ação. No **capítulo 3**, Cátia Grisa aborda as con-

tribuições de Bruno Jobert e Pierre Muller para a análise de políticas públicas, refletindo sobre a aplicabilidade das noções, conceitos e interpretações elaboradas pelos autores ao contexto brasileiro. No **capítulo 4**, Valéria Calvi e Soraya Vargas Côrtes exploram o papel das ideias e da agência dos atores no processo de formulação de políticas públicas e suas possíveis inflexões. Elas analisam as contribuições do feminismo no que se refere aos regimes de bem-estar social. No **capítulo 5**, Natália Massaco Koga e Rafael Rocha Viana enfocam a burocracia e sua participação na produção de políticas públicas. Os autores argumentam que o entendimento do trabalho realizado por burocratas, bem como acerca do conjunto de pressões internas e externas a que estão sujeitos, pode revelar distintos aspectos sobre como as políticas são formuladas, implementadas e avaliadas no Brasil. No **capítulo 6**, Luciano D'Ascenzi, por meio do caso das agências reguladoras, discorre sobre constrangimentos e desenvolvimentos do Direito Administrativo brasileiro, tendo em vista as necessidades mais recentes da gestão e da regulação das políticas públicas, atividades eminentemente transdisciplinares. Ele realiza um estudo dialógico entre categorias do direito e da economia em busca de uma epistemologia híbrida. No **capítulo 7**, Dênis Rodrigues e Lizandro Lui propõem um modelo teórico-analítico voltado para a compreensão da coprodução de serviços públicos, partindo da teoria da estruturação de Anthony Giddens. No **capítulo 8**, Mariana Willmersdorf Steffen direciona o olhar para um *player* há muito reconhecido, mas ainda pouco explorado enquanto ator de políticas públicas: as Organizações Internacionais. Ela utiliza o conceito de capacidade estatal para compreender a atuação de um Banco Multilateral de Desenvolvimento em suas decisões sobre alocação de recursos financeiros para políticas sociais. No **capítulo 9**, Cláudia Tirelli articula dois campos de estudos que vêm se desenvolvendo de forma paralela no Brasil: as análises de políticas públicas, particularmente aquelas focadas na implementação, e os estudos territoriais. A partir dessa aproximação, a autora busca construir um diálogo que auxilie na compreensão sobre como o território atua sobre a agência dos implementadores em nível local, fazendo com que os resultados das políticas sejam contingenciais e se afastem, reite-

radas vezes, dos objetivos propostos em seu planejamento. No **capítulo 10**, Rafael Barbosa de Aguiar e Luciana Leite Lima delinham uma abordagem analítica voltada às políticas de economia criativa. Eles propõem investigá-las (1) considerando o seu potencial de geração de desenvolvimento, em uma perspectiva multidimensional; e (2) enfocando os fatores estruturantes dessas políticas, que correspondem a capacidades estatais específicas. No **capítulo 11**, Ramão Correa e Marília Patta Ramos elaboram um modelo de análise para o processo de implementação de políticas públicas a partir das perspectivas *top-down* e *bottom-up*, utilizando uma abordagem interativa, em conjunto com o esquema de subprocessos proposto por Sônia Draibe. No **capítulo 12**, Bianca Burdini Mazzei e Marta Ferreira Santos Farah projetam uma estrutura de análise para processos de implementação com base na literatura que integra a abordagem híbrida. Os elementos analíticos centrais delineados são: o plano formulado para a política, a diversidade dos atores envolvidos, o plano de estratégias desenhado pelos implementadores, o espaço de discricionariedade, assim como as possibilidades de conflitos entre os diferentes níveis de governo. No **capítulo 13**, Letícia Maria Schabbach analisa os atores individuais e coletivos inseridos em estruturas e redes de implementação de políticas públicas, que não se limitam às burocracias estatais. São enfatizados os arranjos institucionais (articulação de atores e interesses), as redes intra e intergovernamentais (coordenação horizontal/setorial e vertical/federativa) e o “fixer” (pessoa ou grupo que intervém nas diferentes instâncias a fim de realizar ajustes e reparos necessários à execução da política pública). No **capítulo 14**, Maique Martins e Davide Carbonai formulam um quadro analítico para a construção de sentidos na implementação de políticas, partindo da abordagem que as compreende como matrizes cognitivas/normativas. No **capítulo 15**, Ximena Chavez apresenta um modelo voltado à compreensão da discricionariedade dos burocratas de nível de rua, que inclui fatores internos ao sujeito, como raça, gênero e classe.

Por fim, agradecemos a tod@s @s autor@s e ao Núcleo de Estudos em Economia Criativa e da Cultura (NECCULT), que abraçou esta iniciativa e a acolheu em sua linha editorial.



capítulo
1

Teoria para quem precisa de teoria:

ainda conhecemos pouco sobre os mecanismos causais de escolha, mudança e continuidade de políticas públicas

André Marengo¹

En aquel Imperio, el arte de la Cartografía logró tal perfección que el mapa de una sola provincia ocupaba toda una ciudad, y el mapa del Imperio, toda una provincia. Con el tiempo, estos mapas desmesurados no satisficieron y los Colegios de Cartógrafos levantaron un mapa del Imperio, que tenía el tamaño del Imperio y coincidía puntualmente con él. Menos adictas al estudio de la Cartografía, las generaciones siguientes entendieron que ese dilatado mapa era inútil y no sin impiedad lo entregaron a las inclemencias del sol y los inviernos. En los desiertos del Oeste perduran despedazadas ruinas del mapa, habitadas por animales y por mendigos; en todo el país no hay otra reliquia de las disciplinas geográficas.

Suárez Miranda: Viajes de varones prudentes , Libro Cuarto, cap. XLV, Lérida, 1658. Jorge Luis Borges, Una historia universal de la infamia, Emecé, 1958.

¹ Doutor em Ciência Política pela UFRGS. Professor Titular do Departamento de Ciência Política e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFRGS. E-mail: amarencoufrgs@gmail.com

Como explicar a variação nos tipos de políticas governamentais? Que fatores contribuem para explicar a expansão no gasto público e na definição de prioridades estatais? Quais são as causas para a estabilidade ou mudança em políticas públicas? Em que medida procedimentos decisórios influenciam na escolha de políticas a serem adotadas? Que condições afetam a capacidade de implementação das políticas governamentais? Porque os resultados de políticas públicas apresentam discrepâncias? Como explicar a variação nos modelos de *welfare state* observados nas poliarquias ocidentais? (ESPING-ANDERSEN, 1990; LOWI, 2009; HALL, 2009; CINGOLANI, 2013; SABATIER, 2007; MORAN; REIN; GOODIN, 2006).

Escolha pública, pluralismo, incrementalismo, sociologia política, neo-institucionalismo, são algumas das principais matrizes teóricas que procuraram construir explicações causais para desvendar processos de *policy making*. Da interface entre economia e ciência política encontramos modelos derivados da escolha pública, que partindo de dilemas como o paradoxo de Condorcet ou o teorema da impossibilidade, formulado pelo Nobel de Economia, Kenneth Arrow (1951), procuraram entender a agregação de preferências sociais e a intransitividade nas decisões públicas; o ex-presidente da American Political Science Association (APSA), William Riker (1958) incorporou esta modelagem ao estudo das instituições públicas, identificando a relação entre competição partidária, ciclos de maiorias governamentais e instabilidade na agenda de políticas públicas; Olson (1965) observou a presença de externalidades na distribuição de benefícios públicos, prescrevendo seletividade, coerção e grupos pequenos como soluções para tal; Downs (1957) formulou o teorema do eleitor mediano para explicar a relação entre voto e políticas públicas redistributivas. Em paralelo, importante linhagem analítica foi inaugurada com o ex-presidente da APSA, E.E. Schattschneider (1960) ao introduzir o conceito de escopo e *bias* do conflito, prossegue com o também ex-presidente da APSA, Theodore Lowi (1969; 2009) desenvolvendo sua tipologia canônica de políticas públicas e demonstrando como *policies* condicionam *politics*, ou como a definição de políticas públicas cria grupos e conflitos envolvidos em disputas de soma zero ou variável. Com a obra de Douglass North (1989; 1990) também vencedora do Nobel de Economia, entendemos como instituições políticas reduzem

custos de transação social e podem induzir bem-estar, resultados que foram replicados mais recentemente e em escala macro pelo trabalho de Acemoglu e Robinson (2012); com a cientista política, ex-presidente da APSA –e igualmente vencedora do Nobel de Economia- Elinor Ostrom (1990) compreendemos como instituições podem fornecer respostas não-hobbesianas ao problema da cooperação social, contenção de comportamentos *free-rider* e produção de bens públicos; se modelos de equilíbrio de Nash representam condição para a estabilidade de instituições e políticas, Shepsle (1989) identificou um padrão *structure-induced equilibrium*, ou seja equilíbrios sociais e econômicos induzidos ou provocados por instituições políticas; a relevância da configuração institucional na mudança da agenda de políticas públicas foi mostrada por Tsebelis (2002) através do número, distância e coesão dos *veto-players* políticos e institucionais; Mahoney e Thelen (2009) associaram estabilidade ou mudança na agenda de políticas públicas à disposição de pontos de veto institucionais e graus de discricionariedade dos agentes políticos, modelo que foi empregado também para explicar a origem do Sistema Único de Saúde (SUS) no Brasil (FALLETTI, 2009); ainda considerando a configuração estatal na produção de políticas públicas, um dos primeiros presidentes da APSA –e, posteriormente, presidente dos EUA- Woodrow Wilson (1885), destacou a profissionalização da burocracia governamental; Evans (1995), Evans e Rauch (1999), Tilly (2007), Kohli (2010), Rothstein (2011), Holmberg e Rothstein (2012), Centeno, Kohli e Yashar (2015) enfatizaram a importância de capacidades estatais –entendidas como monopólio de coerção, recursos fiscais e burocracias profissionais- para a implementação de políticas públicas; Rothstein, Samanni e Teorell (2012) demonstraram como qualidade de governo (QoG) afeta o apoio pró-welfare state; a sociologia política formulou contribuições importantes, como o modelo da *garbage can* (COHEN; MARCH; OLSEN, 1972), power resources theory (KORPI, 1983; ESPING-ANDERSEN, 1990; HUBER; STEPHENS, 2001; KORPI, 2006), advocacy coalition (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993) ou a importância das idéias na inovação da agenda de políticas públicas (HALL, 1989). Mas, ainda sabemos pouco sobre porque políticas são escolhidas.

1. Protocolos da ciência

O desafio neste ponto consiste em se contornar o dilema dos cartógrafos de Borges: fixar recursos analíticos que permitam reduzir a complexidade de fenômenos físicos, biológicos, sociais ou políticos, através de convenções (cartográficas ou conceituais), superando a tentação em reproduzir os fenômenos observados em escala natural $E= 1:1$, ou, no caso das ciências sociais, em um exercício ideográfico de *story telling* sob a forma de descrições densas ou narrativas historiográficas (SHEPSLE; BONCHEK, 1997).

Mais do que descrever singularidades, o que define um *protocolo* característico da ciência é sua pretensão de desvendar regularidades, padrões comuns presentes em fenômenos distintos. A partir disto, procura-se responder como variações podem provocar consequências observáveis. Da mesma forma, pode-se fazer inferências sobre os efeitos provocados por arranjos institucionais, em termos de desempenho, escala e tipologia de políticas públicas. Formatação teórica adequada e tratamento empírico formal -inferência e evidência- são exigências para diferenciar protocolo científico de um mero exercício de *storyteller* (SHEPSLE; BONCHEK, 1997). Isto corresponde às regras do jogo, ou seja, quais são os termos legítimos para o debate científico e o que deve conferir plausibilidade às hipóteses construídas a partir destas diferentes inferências explicativas: falsificabilidade, replicação, coerência lógica interna, mensuração adequada, uso de indicadores observáveis, maximização de controle (KING; KEOHANE; VERBA, 1994; SABATIER, 2007).

Explicações causais – adverte Elster (1989, p. 4) – não equivalem à correlação, descrição, necessidade ou predição. Eventos concomitantes não estão necessariamente relacionados, como um inventário de causas presumíveis não é suficiente para a identificação da causalidade ou a explicitação de funções ou consequências não oferece a possibilidade de isolar as engrenagens que ligam necessidades a resultados. Tampouco a possibilidade de prever a ocorrência de um fenômeno corresponde à inteligibilidade sobre as condições que levam à sua repetição. A identificação de meca-

nismos, peças e engrenagens conectando causas e resultados é indispensável, nesta perspectiva, para produzir explicações causais do tipo *se, então*.

Ao mesmo tempo, como recorda Elster (1989, p. 4) “to cite the cause is not enough: the causal mechanism must also be provided”. O mais frequente na análise histórica e social, prossegue Elster (1989, p. 4), é que mecanismos não sejam explicitamente apresentados, mas apenas “suggested by the way in which the cause is described”. Em outras palavras, a análise toma a forma de *narrativas* explicativas, nas quais “tacitly presupposed that only causally relevant features of the event are used to identify it” (ELSTER, 1989, p. 4). Desta forma, sem que mecanismos causais sejam isolados e dissecados, conceitos como “instituições”, “utilidades”, “valores cívicos”, não passam de causas presumidas, mesmo que abundem **narrativas** associando sua presença a efeitos a eles atribuídos. Como recorda Elster (1989), a mera descrição de processo de ingestão de alimento seguida de morte não permite atribuição de causalidade, a menos que se possa identificar se o mecanismo causal que relaciona os dois eventos possa ter sido “intoxicação alimentar”, “intolerância a produto” ou “alergia”. Da mesma forma, causalidade deve ser distinguida de correlação ou associação entre dois eventos, de necessidade ou de predição (ELSTER, 1989). Desta forma, “mechanisms tell us how things happen: how actors relate, how individuals come to believe what they do or what they draw from past experiences, how policies and institutions endure or change, how outcomes that are inefficient become hard to reverse, and so on” (FALLETI; LYNCH, 2009, p. 1.147). Finalmente, Falletti e Lynch (1989) apresentam um inventário de mecanismos causais retirados da literatura e classificados segundo seu escopo: formação de crenças, escolha racional (individual), *brokerage*, coordenação, *framing*, reprodução de poder, aprendizado social (individual ou coletivo), *positive feedback*, replacement/layering/conversion/drift (coletivo) incremental returns, consequências funcionais (sistema social).

2. Modelos analíticos e seus mecanismos explicativos

Quais são os mecanismos explicativos capazes de revelar causas para a estabilidade ou mudança na agenda de políticas públicas? Como explicar decisões governamentais por diferentes tipos de *policies*? Nas últimas três décadas houve significativo esforço analítico no sentido de construir modelos explicativos para responder a estes problemas: difusão, fluxos múltiplos, equilíbrio pontuado, coalizões de defesa, redes, eleitor mediano, instituições.

Este texto não pretende oferecer uma apresentação didática destes modelos analíticos disponíveis na área de *policy analysis*. Para isto, pode-se encontrar excelentes resenhas internacionais, como Moran, Rein e Goodin (2006), Peters e Pierre (2010), Sabatier (2007), Knill e Tosun (2008), Zahariadis (2016) e Peters e Zittoun (2016), ou publicadas no Brasil, a exemplo de Frey (2000), Souza (2006), Capella (2018), Saravia e Ferrarezzi (2006), Marques (2013), Secchi (2014). Em paralelo, procurou-se examinar o potencial dos principais modelos analíticos empregados no campo para construir explicações plausíveis e consistentes para a definição da agenda de políticas públicas. Nesta perspectiva, buscou-se isolar o(s) mecanismo(s) causais empregados em cada modelo, considerando sua parcimônia, rigor formal e falsificabilidade.

Um painel sintético do cardápio disponível a pesquisadores e *policy-makers* pode ser conferido abaixo:

Quadro 1: Modelos analíticos e seus mecanismos explicativos

Modelos	Mecanismo	Efeito/Resultado	Referências
<i>Múltiplos Fluxos</i>	Janela de oportunidades + empreendedores políticos	Mudança agenda	Kingdon (1984); Zahariadis (2016)
<i>Equilíbrio Pontuado</i>	<i>Policy images</i> + paralelo>serial	Equilíbrio interrompido	True, Jones e Baumgartner (2007); Epp e Baumgartner (2017)
<i>Difusão</i>	Aprendizagem, competição, normas e coerção	Inovação intergovernamental não incremental	Berry e Berry (1990, 2007); Mitchell (2018)
<i>Coalizão de Defesa</i>	Sistemas de crenças estáveis = <i>policy core preferences</i>	Coesão/coordenação coalizões > influência sobre agenda	Sabatier e Weible (2007); Weible e Jenkins-Smith (2016)
<i>Redes</i>	Distribuição de poder e modalidades de interação entre redes	Diferentes padrões e tipos de mudança	Rhodes (2006); Adam e Kriesi (2007)
<i>Institutional Analysis and Development (IAD) Framework</i>	Arranjos institucionais	Coordenação social na produção de bens públicos	Ostrom e Basurto (2011); Araral e Amri (2016)
<i>Eleitor Mediano</i>	Renda mediana x média	Políticas governamentais redistributivas (<) ou liberais (>=)	Downs (1957); Larcinese (2007)

<i>Mudança Endógena</i>	Pontos de veto institucionais e graus de discricionariedade de agentes e autoridades públicos	<i>Displacement, layering, drifting, conversion</i>	Mahoney e Thelen (2009); Hacker, Pierson e Thelen (2015)
<i>Pontos de Veto</i>	Número, distância e coesão <i>veto-players</i>	Estabilidade <i>status quo</i>	Tsebelis (2002); Tsebelis e Ha (2013)
<i>Capacidade Estatal</i>	Profissionalização burocracias governamentais	Autonomia instituições públicas> maior probabilidade agenda regulatória e redistributiva	Evans e Rauch (1995); Nistotskaya e Cingolani (2016)

Fonte: Elaboração própria

Uma retrospectiva do desenvolvimento analítico em torno aos processos de *agenda-setting* nas últimas três décadas, contudo, não pode subsumir lacunas e pontos cegos existentes na compreensão sobre porque políticas são escolhidas. O isolamento dos mecanismos explicativos adotados em diferentes modelos analíticos permite constatar o recurso frequente a um tipo de raciocínio tautológico, capaz de comprometer a falsificabilidade exigida a qualquer hipótese científica. Exemplo disto pode ser encontrado em uma das mais populares abordagens analíticas do campo, o modelo dos *fluxos múltiplos*: quando políticas públicas mudam? Quando o fluxo dos problemas, soluções e da política converge, produzindo uma janela de oportunidades favorável à inovações. Isto ocorre, ainda, sob contexto de mudança no “humor nacional” e da providencial ação de “empreendedores políticos”. *Ex-post facto* parece plausível reconstituir *policies process*, fazendo uma espécie de *check-list*, confirmando problemas, alternativas, política, identificando “empreendedores” e descrevendo o humor dos tempos. Contudo, a fluidez de categorias analíticas como “humor nacional” e “empreendedo-

res”, permite associá-las a fenômenos diversos como o apoio a uma agenda “dura” para a segurança pública, o corte de impostos e o apoio a programas sociais, da mesma forma que partidos, outsiders, burocratas poderão representar o personagem dos “empreendedores”, limitando o poder preditivo e explicativo do modelo, tornando-o infalsificável.

Não muito distante deste ponto, outro exemplo de “profecia do acontecido” pode ser encontrado no emprego de *policy images*, como recurso analítico para explicar a ocorrência de pontuações nos longos períodos de equilíbrio na agenda de políticas públicas. Conforme a conhecida proposição de True, Jones e Baumgartner (2007) a agenda de políticas muda quando temas e propostas migram de arenas paralelas para seriais, ou seja, de subsistemas, como comissões legislativas, secretarias ou ministérios, para procedimentos de decisão governamental centralizados. E porque isto ocorre? Porque acordos prévios internos a cada subsistema são quebrados, imagens e percepções sobre estas políticas sofrem abalos e novas tendências são configuradas. Mais uma vez, *ex-post* não parece difícil narrar a ocorrência destes fenômenos. Mas como explicar previamente sua emergência, quais os mecanismos que provocam alterações nas imagens de políticas públicas: demográficos, políticos, econômicos, outros?

A impossibilidade em falsificar hipóteses parece representar um dilema semelhante aos modelos de difusão de políticas. Levando em conta que políticas governamentais raramente são originais e autóctones, sempre será possível atribuir caráter de emulação a suas escolhas. Neste caso, o recurso parece adquirir a feição de um *deus ex-machina*, construto artificial incorporado à análise como forma de dar conta de tudo aquilo que não pode ser explicado a partir de fatores internos.

Pode-se falsificar hipóteses, como a de Flora e Heidenheimer (1981), para quem *welfare states* são respostas à desestruturação de sociedades tradicionais e a demandas da industrialização, todavia, Kersbergen e Manow (2008, p. 526) compararam o início dos ciclos de incremento em gasto social com o PIB per capita nacional, mostrando como não há um padrão comum. No caso dos modelos de *múltiplos fluxos, equilíbrio pontuado e difusão*,

a fluidez de suas categorias analíticas e a não identificação de mecanismos causais termina por torná-las infalsificáveis, acentuando a distância entre seu apelo retórico e sua efetiva capacidade explicativa para desvendar a escolha de políticas governamentais. Abrir mão de uma pretensão explicativa, contentando-se com uma missão interpretativa que consistiria em conferir significados às políticas, parece reduzir a ciência a uma espécie de exercício de fixação de *post-it*, quando o mais importante consiste em atribuir nomes originais às coisas e processos, mesmo que estes conceitos possuam mais sonoridade retórica do que valor explicativo causal.

Problemas de ordem distinta podem ser localizados nos modelos de coalizão de defesa, IAD e eleitor mediano. Nestas três abordagens a causalidade parece clara, indicando mecanismos responsáveis pela geração dos resultados esperados: crenças, arranjos institucionais e renda mediana como fatores explicativos para a influência de coalizões de interesses sobre a agenda política, a produção de bens públicos ou a adoção de políticas redistributivas, respectivamente. Neste ponto, os desafios parecem residir menos na fluidez dos mecanismos explicativos e mais em problemas decorrentes de escassa adoção de procedimentos de controle e seletividade de evidências empregados ao submeter suas proposições a evidências e testes.

A genealogia do modelo de coalizão de defesa (ACF) pode ser reconstituída, localizando suas raízes: (a) na psicologia social que inspirou a sociologia parsoniana, (b) na teoria de sistemas e (c) no pluralismo dos grupos de interesses. Buscando inovar em relação a este legado e, ao mesmo tempo, frente à crítica endereçada por Olson (1965) ao pluralismo, Sabatier e Jenkins-Smith (1999) e Sabatier e Weible (2007) apostam que (1) coalizões de defesa possuiriam baixos custos de transação, como função do sistema de crenças compartilhadas, responsáveis por gerar confiança e boa vontade (*willingness*) entre seus membros; (2) *devil shift*, ou elevados riscos associados ao êxito de coalizões rivais, contribuindo para sua coesão; e, (3) eficiência estratégica associada aos baixos custos para grupos justamente com fraca coordenação. O mecanismo principal responsável pelo êxito de coalizões de defesa bem sucedidas, residiria em *policy core preferences*,

expressas através de posições sobre política fiscal, monetária, social, de segurança pública.

Não há como desconsiderar a larga audiência conquistada pela ACF nas investigações sobre agenda-setting internacionais (WEIBLE et alii, 2011; WEIBLE; JENKINS-SMITH, 2016; PIERCE et al. 2017), ou nacionais (CAPELARI; ARAÚJO; CALMON, 2015). Contudo, seus resultados são evasivos quanto aos (i) desafios metodológicos relacionados à explanação sobre a formação de crenças (BARRY, 1970; SKOCPOL, 1997), (ii) em que medida *policy core preferences* constituem uma condição necessária para a constituição de coalizões de interesses, (iii) a seletividade de casos e a escassez de controle que permitissem considerar o efeito independente de variáveis institucionais, econômicas ou demográficas sobre a formação de coalizões (OSTROM, 2005). Finalmente, não há como omitir a paradoxal conclusão auto-crítica de que “to date, no empirical study as investigated these three rationales for coalition formation and maintenance” (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 197).

A resolução de problemas de coordenação social capaz de evitar a “tragédia dos comuns” (HARDIM, 1968) é o fio condutor do trabalho de Elinor Ostrom, vencedora do Nobel de Economia em 2009, e que inspirou o modelo analítico batizado de *Institutional Analysis and Development* (IAD). Investigando agricultores do Nepal que construíram um sistema para irrigação regulada de águas comuns, Ostrom e seus colaboradores identificaram a disjuntiva capaz de evitar seja a “tragédia dos comuns” seja a alternativa representada pelo Leviatã hobbesiano. Arranjos institucionais baseados em regras de pertencimento, de uso dos bens comuns, tomada de decisões, monitoramento, resolução de conflitos, sanções, mas, sobretudo em auto-determinação constituiriam a solução para a produção e consumo de bens comuns sem *overuse* e *free-riderism* (OSTROM, 1990). Três condições seriam necessárias (mas não suficientes) para este resultado: (1) recursos comuns salientes o bastante para justificar investimento de tempo e energia na criação de instituições; (2) autonomia em relação a instituições externas para escolha de regras; e, (3) parte dos usuários devem estar en-

volvidos em atividades de comunicação e barganha. O que poderia ser traduzido como *small is beautiful*, ou seja, a construção de arranjos institucionais com baixas perdas de delegação capazes de promover coordenação social seria viável apenas em escala reduzida.

Desconsiderando escolhas normativas, a dúvida, aqui, parece remeter à capacidade de generalização deste modelo enquanto proposição causal: coordenação social para a produção ou consumo de bens comuns somente é viável em escala local? Como equacionar a produção de bens comuns cuja produção seja mais eficiente em larga escala? É possível controlar assimetrias de recursos entre comunidades auto-determinadas e centros de poder centralizado? Arranjos institucionais locais são o mecanismo explicativo para a produção de bens comuns?

O teorema do eleitor mediano é singelamente claro: quando a renda do votante mediano é inferior à renda média nacional, este teria preferência por políticas redistributivas, uma vez que seus rendimentos provavelmente o situariam abaixo da linha de isenção tributária, ao mesmo tempo que poderia ser um potencial beneficiário da expansão em programas de transferência de renda (BLACK, 1948; DOWNS, 1957; HUSTED; KENNY, 1997). A despeito de sua consistência lógica e possibilidade de replicação e falsificação, o teorema apresenta pontos cegos, localizados nos vieses gerados por condicionamentos institucionais: seus efeitos são mais fortes sob condições de competição majoritária e espaço unidimensional, produzindo resultados discrepantes sob voto proporcional (SARTORI, 1976); sob condições de *turnout* reduzido, acentua-se a distância entre eleitor e votante mediano, produzindo distorções nas predições do modelo (LARCINESE, 2007).

3. A agenda da formação da agenda

Provavelmente a fluidez nos mecanismos explicativos oferecidos pelos diferentes modelos de *policy analysis* seja decorrente da amplitude e polissemia associadas aos estudos sobre *agenda-setting*. Influência importante nos estudos neste terreno foi a noção de *mobilization of bias* (SCHATTSCHEIDER, 1960; HACKER; PIERSON, 2014), com a ênfase atribuída ao relevo adquirido por temas e problemas em certos contextos e à preocupação em desvendar os fatores responsáveis por concentrar a atenção de grupos sociais. Outro aporte para a produção teórica sobre formação de agenda foi influenciada por estudos provenientes da área de comunicação social, buscando responder como determinados *issues*, problemas e soluções alternativas ganham ou perdem a atenção do público e a influência da mídia sobre a opinião pública (BIRKLAND, 2005). As perguntas norteadoras sob estas coordenadas são relativas à saliência de determinados temas, a atenção pública como um recurso escasso e o que leva alguns *issues* a despertar a atenção do público, e outros não.

Neste ponto, ainda se está distante da indagação sobre por que políticas são escolhidas, decididas e implementadas, e outras não. Muitos temas podem adquirir saliência pública em certos contextos, sem que necessariamente convertam-se em políticas governamentais. Questões como reforma agrária, tributária, previdenciária, política, taxaço de grandes fortunas, liberação *versus* controle do porte de armas, são *issues* que adquirem visibilidade e conflito, como resultado da ação de coalizões de interesses ou de fatores contextuais, a exemplo de crises econômicas ou demográficas, indicadores sociais, instabilidade política ou outros elementos correlatos ao fluxo de problemas de Kingdon (1984). Contudo, a despeito da atenção adquirida e apoios mobilizados, não se converteram necessariamente em políticas públicas.

Em outras palavras, o aparato conceitual e analítico construído nas últimas três décadas pelos estudos de *agenda-setting* esteve focado em compreender o porquê da saliência, mobilizando recursos analíticos como

coalizões, humor nacional, empreendedores políticos, janela de oportunidades, difusão, decisões *versus* não-decisões para desvendar este *puzzle*. Pode-se presumir que a carga genética herdada da teoria sistêmica – e possível de ser isolada em Kingdon, Sabatier e Baumgartner – se revele sob a forma de uma inferência inputista, ou na suposição de que os *outputs* do sistema político (políticas públicas, por exemplo) seriam uma resposta relacionada aos *inputs* recebidos. Desta forma, explicar a atenção ou saliência social pareceria equivalente a falar das políticas públicas *per se*.

Como reconhece a própria literatura de *agenda-setting*, agendas públicas podem ser sistêmicas ou governamentais (COBB; ELDER, 1971), e estas últimas podem ser separadas em governamentais e decisórias (KINGDON, 1984). Em termos singelos, implica que nem todos os temas públicos adquirem centralidade na agenda governamental e nem todos os planos de governo convertem-se em decisões sobre prioridades de gasto público e políticas governamentais. Assim, talvez seja necessário substituir as lentes pluralistas, sistêmicas e societárias que auxiliam na análise de agendas sistêmicas ou públicas, incorporando lentes capazes de captar as peças e engrenagens próprias das instituições políticas. Sobretudo, é preciso dissecar a estrutura das decisões políticas: quais são as regras de decisão, quem está investido em prerrogativas de decidir e sob que limites?

Instituições políticas constituem estruturas de oportunidade para a interação de interesses, coalizões ou redes sociais nos processos decisórios. Como terminou por reconhecer o próprio Sabatier (2007) em desenvolvimento posterior de seu trabalho, a influência maior ou menor de coalizões de defesa junto à arenas decisórias depende da configuração de distintos arranjos institucionais, especialmente a descentralização decisória e a exigência de consenso ou majorias sobredimensionadas para decisões. Democracias consociativas induzem “more incentive coalitions have to be inclusive (rather than exclusive), to seek compromise and share information with opponents, and generally to minimize devil shift” (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 200); paralelo, baixa ou média descentralização decisória -mesmo quando combinada a regras consociativas- promove oportunidade para arranjos corporati-

vistas e a participação de coalizões de defesa “is restricted to a small number of central government authorities and the leaders of peak associations who observe norms of compromise and acquiescence to decisions” (SABATIER; WEIBLE, 2007, p. 200). Em outras palavras, isto parece significar que a constituição de coalizões de defesa (número, padrões de atuação) é moldada pela estrutura de decisões públicas.

Em perspectiva similar, a análise de Adam e Kriesi sobre redes na análise de políticas não dispensa a observação do tipo de distribuição de poder e sua influência no padrão de interações sociais: quando concentrada, conflitos tendem a produzir dominância, barganhas são assimétricas e a cooperação, hierárquica. Em contraste, poder fragmentado conduz à competição, barganhas simétricas e cooperação horizontal (ADAM; KRIESI, 2007, p. 135).

Por fim, não deve ser negligenciado que pontuações entre longos períodos de equilíbrio, corresponderiam, conforme Baungartner e Jones (1993, 2009), à transferência de decisões, de subsistemas paralelos para sistemas seriais. Traduzindo em linguagem decodificada, implica em mudança nos processos decisórios, transferindo decisões, de arenas como comissões legislativas para o plenário (KREHBIEL, 2004), de governos subnacionais para o Executivo federal, ou entre diferentes ministérios para um único, com prerrogativas maximizadas, ou a Presidência da República. *Decision-making*, este é o nome do jogo.

Pode-se estabelecer uma relação entre mecanismos de decisão pública e *outcomes* resultantes destes procedimentos? Para o axioma majoritário (RIKER, 1958, 1962; PRZEWORSKI; STOKES; MANIN, 1999), equilíbrios institucionais são mais prováveis sob arranjos que favoreçam a manifestação de maiorias, através de fórmulas de seleção de representantes baseadas em *plurality* e quórum deliberativo sem a exigência de maiorias qualificadas.

O principal argumento do axioma majoritário é o de que maiorias unipartidárias são mais eficientes para enfrentar os paradoxos da escolha pública, localizados na intransitividade das decisões coletivas, ciclicidade dos resultados e externalidades sociais, incrementando a probabilidade

da geração de equilíbrios institucionais. Estabilidade temporal é, assim, o efeito esperado a partir da configuração de arranjos institucionais majoritários. Por outro lado, mais escassos são exercícios analíticos que procuram relacionar concentração/dispersão nos procedimentos decisórios com o tipo de *policies* adotadas. Ou seja, as regras de decisão sobre escolhas públicas –quem decide, como são selecionados e como decisões são tomadas– alteram as probabilidades para a aprovação de políticas segundo diferentes preferências fiscais, orçamentárias ou regulatórias? A política condiciona a definição das políticas?

A taxonomia desenvolvida por Lowi (2009) constitui esforço para formalizar variações nos padrões adotados quanto à probabilidade de coerção na sua aplicação (imediate ou remota) e seu destinatário (individual *versus* ambiental/coletiva). Políticas redistributivas possuem ganhadores e perdedores identificáveis: envolvem a transferência progressiva ou regressiva de recursos, renda ou propriedade de x para y , configurando um jogo de soma-zero. Em contraste, políticas distributivas possuem beneficiários identificados –e, portanto, propensos a defender a manutenção dos benefícios– enquanto a distribuição difusa dos custos decorrentes da provisão dos bens dificulta a visualização de perdedores ou responsáveis por sua geração, configurando relações de soma-variável, traduzida em incentivos para interações do tipo *logrolling*. Políticas regulatórias implicam em imputação de responsáveis (ônus para indústrias por novos controles ambientais, restrições ao exercício profissional) e benefícios distribuídos de modo difuso à população. Obediência às leis, comparecimento obrigatório às eleições, acesso à justiça, constituem exemplos de arenas constituintes, cujos custos são alocados de modo indistinto e difuso entre indivíduos de uma comunidade nacional, com a provisão de bens públicos sob a forma de cidadania, democracia, *rule of law*.

Responder satisfatoriamente ao problema da explicação para as conexões política *versus* políticas implica em isolar os mecanismos políticos e institucionais que incrementam as probabilidades de decisão por diferentes tipos de políticas. Espera-se que *policies* que fixam ganhadores e

perdedores e produzem mudanças na alocação prévia de recursos devam provocar maiores custos de transação para sua decisão/implementação. Políticas que fixam ganhadores e perdedores e repercutem sob a forma de alteração na distribuição de recursos previamente estabelecidos costumam gerar custos de transação elevados para sua decisão e posterior execução e podem estar relacionadas a uma configuração de fatores: [1] **positivamente** associados à intervenção de agentes governamentais capaz de promover alteração na distribuição prévia de recursos não-estatais (TILLY, 2007), referidos a (i) capacidade estatal (BESLEY; PERSON, 2009; HENDRIX, 2010) e poder infraestrutural (MANN, 1984); (ii) poder de agenda, e (iii) margens de discricionariedade dos agentes públicos decorrente de ambiguidade das normas (MAHONEY; THELEN, 2009), e [2] **negativamente** associados à constituição de pontos de vetos institucionais capazes de bloquear mudanças no *status quo* (TSEBELIS, 2002).

Considera-se o uso restrito da categoria analítica “capacidades estatais”, compreendida como intervenção de agentes governamentais capaz de promover alteração na distribuição prévia de recursos não estatais (TILLY, 2007) ou como os meios ou recursos que ampliam o poder de agência governamental (GRIN, 2012). De acordo com Besley e Persson (2009), isto corresponderia à capacidade fiscal para gravar e arrecadar tributos. Paralelo, Hendrix (2010) associa capacidade estatal a uma combinação entre taxaço fiscal em relação ao produto interno bruto e qualidade burocrática necessária para arrecadação eficaz. Contudo, para tributar, codificar leis e regulamentos, garantir a observância das normas legais e ofertar bens públicos, organizações estatais precisam contar com agentes dispostos a empregar meios como coerção, aplicar decisões, regulamentos, procedimentos, leis, informação, à despeito dos custos de transação decorrentes da alteração em prerrogativas, status, renda ou propriedade previamente atribuídos. Nesta perspectiva, um “mínimo denominador comum” para capacidades estatais pode ser localizado na configuração de burocracias governamentais e seu impacto sobre as habilidades do Estado para implementar políticas (SELZNICK, 1984; GEDDES, 1986; EVANS, 1995; OLSEN, 2005; BESLEY;

PERSSON, 2009; HENDRIX, 2010; EVANS; HUBER; STEPHENS, 2017). A conexão lógica entre burocracias e maior probabilidade para a adoção de políticas redistributivas e/ou regulatórias pode ser consequência da (1) informação técnica disponível que incrementaria a influência de burocracias profissionais e meritocráticas na definição da agenda de políticas públicas; ao mesmo tempo, (2) o recrutamento meritocrático e carreiras profissionais estáveis ampliariam a autonomia destes agentes em relação a ciclos políticos e eleitorais, em especial quanto à adoção de *policies* redistributivas ou regulatórias, que envolvem imposição de custos concentrados, e, portanto, relações de soma-zero entre ganhadores e, especialmente, perdedores dispostos ao veto nestas arenas (OLSEN, 2005; KRAUSE; LEWIS; DOUGLAS, 2006; LOWI, 2009; COOK, 2010; EVANS; HUBER; STEPHENS, 2017). Se, em condições de incerteza e competição eleitoral, *incumbents* priorizam políticas distributivas e com retorno a curto prazo, o insulamento constituído por carreiras longas e estáveis mais informação técnica incentivariam escolhas por políticas redistributivas com taxas de retorno a longo prazo, para além dos ciclos eleitorais e políticos.

Evidências nesta direção podem ser encontrados nos achados indicando associação entre burocracias profissionais e desempenho econômico (EVANS, 1995; EVANS; RAUCH, 1999; KOHLI, 2010; ACEMOGLU; GARCIA-JIMENO; ROBINSON, 2015; GASPAR; JARAMILLO; WINGENDER, 2016; CENTENO; KOHLI; YASHAR, 2017), prosperidade (ACEMOGLU; ROBINSON, 2012; BESLEY; PERSSON, 2014), consolidação de democracias (TILLY, 2007) ou qualidade institucional (ROTHSTEIN, 2011). Em direção convergente, investigações têm explorado a relação entre capacidades estatais e a implementação de políticas públicas no Brasil (FIANI, 2014; GOMIDE; SILVA; PIRES, 2014; GOMIDE; BOSCHI, 2016; SOUZA, 2016). Batista (2015) isolou associação entre número de funcionários por habitante, proporção de servidores com escolaridade superior e menor frequência de irregularidades no uso de verbas federais; Marengo, Strohschoen e Joner (2017) observaram incremento na arrecadação de imposto patrimonial urbano em municípios com maior proporção de “estatutários com formação

superior”; Marengo (2017) observou relação entre proporção de burocracias profissionais em governos municipais e maior probabilidade de adoção de políticas regulatórias sobre uso do espaço urbano.

Poder de agenda pode ser compreendido com base em duas dimensões (SANTOS; BORGES, 2018): como estruturação de regras de decisão políticas, atribuindo jurisdições fixas e exclusivas sobre determinadas áreas de políticas públicas para determinados agentes, ou como capacidade potencial para selecionar e excluir temas da agenda pública. Interessa, particularmente neste ponto, dissecar os mecanismos correspondentes às regras de decisão que conferem prerrogativas a agentes políticos específicos.

Poder terminativo de comissões no Congresso norte-americano sobre certas áreas de legislação sobre *policies* (SHEPSLE; WEINGAST, 1987), poderes pró-ativos presidenciais (SHUGART; CAREY, 1992), exclusividade conferida pela Constituição brasileira de 1988 ao Poder Executivo para propor legislação sobre matéria orçamentária, administrativa ou com repercussão financeira e, ainda, dispor de instrumento para alterar o *status quo* sem prévia aprovação legislativa (FIGUEIREDO; LIMONGLI, 1999) e “ativismo judicial” correspondem a exemplos de poder de agenda. Dispositivos institucionais desta natureza reduzem custos de transação política para tomada de decisões, limitando riscos para a ocorrência de ciclos de maioria e paralisia decisória. Desconsiderar variações presentes na atribuição de poder de agenda a agentes institucionais (Executivo, Congresso, Judiciário) termina por projetar um ponto cego na literatura sobre *agenda-setting*, precisamente na pergunta sobre a conversão de *issues* em **políticas** governamentais.

Por outro lado, o *policy process* é marcado justamente por ambiguidades decorrentes de áreas de decisão não prescritas previamente em normas escritas e exaustivas, conferindo, justamente, margens de discricionariedade variáveis para agentes públicos na interpretação e aplicação dos parâmetros legais (STREECK; THELEN, 2005; MAHONEY; THELEN, 2009; HACKER, PIERSON; THELEN, 2015; VAN DER HEIDJEN; KUHLMANN, 2017). Mudanças endógenas em instituições e políticas públicas ocorre-

riam, de acordo com Mahoney e Thelen (2009), como função da combinação entre margens de discricionariedade de agentes públicos e a disposição de pontos de veto institucionais e políticos. Pontos de veto frágeis, ao lado de reduzida discricionariedade repercutem sob a forma de mudanças mais radicais na agenda (*displacement*); escassa discricionariedade, ao lado de pontos de veto robustos ampliam as chances para mudanças endógenas incrementais, sobrepondo e combinando novas e velhas políticas (*layering*); elevadas margens de discricionariedade, combinadas a pontos de veto limitados conduziria a uma mudança na interpretação e aplicação da legislação anterior (*conversion*); finalmente, quando discricionariedade e pontos de veto são elevados, deveria ocorrer uma negligência (*drifting*) em relação ao status quo.

A configuração de *veto-players* institucionais ou partidários constitui o mecanismo fundamental na demonstração de Tsebelis (2002) para a estabilidade do *status quo* (SQ). *Veto-players* seriam atores com capacidade para obstruir de forma unilateral mudanças no *status quo*. Resultados produzidos nos processos de decisão sobre políticas públicas seriam decorrência das preferências e curvas de indiferença dos atores com poder de veto, a posição do *status quo* e a definição de quem ocupa a posição de *agenda-setter*. Neste contexto, decisões políticas seriam uma função do número, distância e coesão dos atores com poder de veto. Incremento no número de *veto-players*, nas distâncias ideológicas entre eles ou nos graus de sua coesão interna, seriam fatores capazes de reduzir as áreas de sobreposição das curvas de indiferença destes agentes, minimizando o *winset*, espaço potencial de mudanças possíveis no SQ, aumentando a estabilidade das decisões sobre políticas públicas. Em *veto-players* coletivos, como comissões, partidos, legislativos, a estabilidade do SQ decorreria igualmente da regra decisória adotada – unanimidade, maioria qualificada, maioria relativa – que implicaria em respectiva e correspondente redução na estabilidade decisória. Nesta perspectiva, pode-se considerar variações institucionais como as observadas por Lijphart (1999) nas poliarquias modernas, como diferentes configurações de *veto-players* institucionais e políticos,

sendo as democracias consociativas com multipartidarismo, representação proporcional, dispersão de poder em coalizões sobredimensionadas, equilíbrio Executivo/Legislativo, corporativismo, federalismo descentralizado, legislativo bicameral incongruente e simétrico, exigência de maiorias qualificadas para alterações constitucionais, revisão de constitucionalidade e Banco Central independente, um desenho que maximiza pontos de veto institucionais e, por isto, minimiza o *winset* do *status quo*, a área de mudanças viáveis, considerando as curvas de indiferença dos múltiplos atores com poder de veto em cena. Se políticas redistributivas ou regulatórias costumam gerar custos concentrados a perdedores identificáveis e se estes dispõem de mecanismos de veto, é de se esperar maiores custos de transação para sua escolha e implementação.

Enfim, se queremos conhecer mais sobre os mecanismos que explicam a escolha de políticas públicas, o primeiro passo talvez seja deslocarmos o foco de nossas lentes, de *issues* na agenda pública, para as peças e engrenagens de decisões políticas.

Referências

ACEMOGLU, D.; ROBINSON, J. **Why Nations Fail: The Origins of Power, Prosperity, and Poverty**. Nova York: Crown Business, 2012.

ACEMOGLU, D.; GARCIA-JIMENO, C.; ROBINSON, J. State Capacity and Economic Development: A Network Approach. **American Economic Review**, v.105, n. 8, p.2364–2409, 2015.

ADAM, S.; KRIESI, H. The network approach. In: SABATIER, P. A. (ed). **Theories of the policy process**. Cambridge: Westview Press, 2007. p. 129-154

ARARAL, E.; AMRI, M. Institutions and policy process 2.0: implications on the IAD framework. In: PETERS, G. B.; ZITTOUN, P. (eds). **Contemporary approaches to policy process**. Theories, controversies and perspectives. London: Palgrave-MacMillan, 2016.

ARROW, K. **Social choice and individual values**. New Haven: Yale University, 1951.

BARRY, B. **Sociologists, economists and democracy**. Chicago: University of Chicago Press, 1970.

BATISTA, M. Burocracia Local e Qualidade da Implementação de Políticas Descentralizadas: uma Análise da Gestão de Recursos Federais pelos Municípios Brasileiros. **Revista do Serviço Público**, v. 66, n. 3, p. 345-370, 2015.

BAUMGARTNER, F.; et al. Punctuated Equilibrium in Comparative Perspective. **American Journal of Political Science**, v. 53, n. 3, p. 603-620, July 2009.

BAUMGARTNER, F.; JONES, B. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BERRY, F.; BERRY, W. Innovation and diffusion models in policy research. In: SABATIER, P. A. (ed). **Theories of the policy process**. Cambridge: Westview Press, 2007. p. 223-260

BERRY, F.; BERRY, W. State Lottery Adoptions as Policy Innovations: An Event History Analysis. **American Political Science Review**, n. 84, p. 395-415, 1990.

BESLEY, T.; PERSSON, T. The causes and consequences of development clusters: state capacity, peace and income. **Annual Review of Economics**, v. 6, p. 927-949, 2014.

BESLEY, T.; PERSSON, T. The origins of state capacity: property rights, taxation and politics. **American Economic Review**, v. 99, n. 4. p. 1218-1244, 2009.

BIRKLAND, T. A. **An introduction to the policy process**: theories, concepts, and models of public policy making. 2. ed. Nova York: ME Sharpe, 2005.

BLACK, D. On the Rationale of Group Decision-making. **Journal of Political Economy**, v. 56, p. 23–34, 1948.

CAPELARI, M. et al. Advocacy Coalition Framework: Um Balanço Das Pesquisas Nacionais. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 7, n. 2, p. 91-99, 2015.

CAPELLA, A. C. **Formulação de Políticas**. Brasília: Enap, 2018.

CENTENO, M. et al. . **States in the Developing World**. New York: Cambridge University Press, 2015.

CINGOLANI, L. **The state of state capacity**: a review of concepts, evidence and measures. Maastricht: UNU-MERIT, Working Paper, n. 53, 2013.

COBB, R. W.; ELDER, C. D. The politics of agenda-building: an alternative perspective for Modern Democratic Theory. **Journal of Politics**, v. 33, n. 4, p. 892-915, 1971.

COHEN, M.; MARCH, J.; OLSEN, J. A Garbage Can Model of Organizational Choice. **Administrative Science Quarterly**, v.17, n. 1, p. 1-25, 1972.

COOK, B. Arenas of Power and New Policy Theory: Toward a Synthesis. **106 Encontro Anual da American Political Science Association**. Washington, DC, 2-5 de setembro 2010.

DOWNS, A. **An Economic Theory of Democracy**. New York: Harpen & Row, 1957.

ELSTER, J. **Nuts and Bolts for the Social Sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

EPP, D.; BAUNGARTNER, F. Complexity, capacity, and budget punctuations. **The Policy Studies Journal**, v.45, n. 2, p. 247-264, 2017.

ESPING-ANDERSEN, G. **The Three Worlds of Welfare Capitalism**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

EVANS, P.; RAUCH, J. E. Bureaucracy and growth: A cross-national analysis of the effects of “Weberian” state structures on economic growth. **American Sociological Review**, v. 64, n 5, p. 748-765, 1999.

EVANS, P. **Embedded Autonomy**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

EVANS, P.; HUBER, E.; STEPHENS, J. The Political Foundations of State Effectiveness. In: Centeno, M.; Kohli, A.; Yashar, D. (eds.). **States in the Developing World**. New York: Cambridge University Press, p. 380-408, 2017.

FALLETTI, T. Infiltrating the state: the evolution of health care reforms in Brazil, 1964-1988. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. (eds.). **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**. New York: Cambridge University Press, 2009.

FALLETTI, T.; LYNCH, J. Context and Causal Mechanisms in Political Analysis. **Comparative political studies**, v. 42, n. 9, p. 1143-1166, 2009.

FIANI, R. Arranjos institucionais e desenvolvimento: o papel da coordenação em estruturas híbridas. In: GOMIDE, A.; PIRES, R. (eds.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: IPEA, 2014. p. 57-81

FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. **Executivo e legislativo na nova ordem constitucional**. São Paulo: FGV, 1999.

Flora, P.; Heidenheimer, A. J. **The Development of Welfare States in Europe and America**. New Brunswick: Transaction Publishers, 1981.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**. Brasília: IPEA, v. 21, p. 211-259, 2000.

GASPAR, V. et al. Political Institutions, State Building, and Tax Capacity: Crossing the Tipping Point. **IMF Working Paper**, n. 16, v. 233, December 2016. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=2902727>>

GEDDES, B. **Building State Autonomy in Brazil, 1930-1964**. Los Angeles: University of California Press, 1986.

GOMIDE, A. et al. Capacidades estatais e políticas públicas: passado, presente e futuro da ação governamental para o desenvolvimento. In: MONTEIRO, L. et al. (org.). **Brasil em desenvolvimento 2014** : estado, planejamento e políticas públicas. 1ed. Brasília: Ipea, v. 2, 2014. p. 231-246

GOMIDE, A.; BOSCHI, R. (orgs.). **Capacidades estatais em países emergentes: O Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016.

GRIN, E. Notas sobre a Construção e a Aplicação do Conceito de Capacidades Estatais. **Teoria e Sociedade**, v. 20, p.121-143, 2012.

HACKER, J. S.; PIERSON, P. **After the “Master Theory”**: Downs, Schattschneider, and the Rebirth of Policy-Focused Analysis. Working Paper, May 2014.

HACKER, J. S.; PIERSON, P.; THELEN, K. Drift and conversion: Hidden faces of institutional change. In: HACKER, J. S.; PIERSON, P.; THELEN, K. (eds). **Advances in Comparative-Historical Analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 2015. p. 180-208

HALL, P. Historical institutionalism in rationalist and sociological perspective. In: MAHONEY, J.; THELEN, K. (eds). **Explaining Institutional Change**: Ambiguity, Agency, and Power. New York: Cambridge University Press, 2009. p.204-224

HALL, P. **The Political Power of Economic Ideas**: Keynesianism across Nations. Princeton: Princeton University Press, 1989.

HARDIN, G. The Tragedy of the Commons. **Science**, n.162, 1968.

HEDSTROM, P.; SWEDBERG, R. **Social Mechanisms**: An Analytical Approach to Social Theory. New York: Cambridge University Press, 1998.

HENDRIX, C. Measuring State Capacity: Theoretical and Empirical Implications for the Study of Civil Conflict. **Journal of Peace Research**, v. 43, n. 3, p. 273-285, 2010.

HOLMBERG, S.; ROTHSTEIN, B. **Good Government**. The Relevance of Political Science. Cheltenham: Edward Elgar, 2012.

HUBER, E.; STEPHENS, J. **Development and Crisis of the Welfare State**: Parties and Policies in Global Markets. Chicago: University of Chicago Press, 2001.

HUSTED, T. A.; KENNY, L. W. The Effect of the Expansion of the Voting Franchise on the Size of Government Model. **Journal of Political Economy**, n. 105, p. 54-82, 1997.

KERSBERGEN, C. J.; MANOW, P. The welfare state. In: Caramani, D. (ed.). **Comparative Politics**. Oxford: Oxford University press, p. 520-545, 2008.

KING, G.; KEOHANE, R.; VERBA, S. **Designing Social Inquiry**: Scientific Inference in Qualitative Research. Princeton University Press, 1994.

KINGDON, J. **Agendas, Alternatives, and Public Policies**. New York: Harper Collins, 1984.

KNILL, C.; TOSUN, J. Policy-making. In: CARAMANI, D. (ed). **Comparative politics**. Oxford: Oxford University Press, 2008. p. 495-519

- KOHLI, A. **State capacity for development**. New York: UNDP, 2010.
- KORPI, W. **The Democratic Class Struggle**. London: Routledge & Kegan Paul, 1983.
- KORPI, W. Power Resources and Employer-Centered Approaches in Explanations of Welfare States and Varieties of Capitalism. Protagonists, Consenters, and Antagonists. **World Politics**, n. 58, p. 167-206, 2006.
- KRAUSE, G.; LEWIS, D.; DOUGLAS, J. Political Appointments, Civil Service Systems and Bureaucratic Competence: Organizational Balancing and Executive Branch Revenue Forecasts in American States. **American Journal of Political Science**, v. 50, n. 3, p. 770-787, 2006.
- KREHBIEL, K. Legislative Organization. **Journal of Economic Perspectives**, n. 18, p. 113-128, 2004.
- LARCINESE, V. Voting over redistribution and the size of the Welfare State: the role of turnout. **Political Studies**, v. 55, p. 568-85, 2007.
- LOWI, T. **The End of Liberalism: The Second Republic of the United States**, W.W. Norton, 1969.
- LOWI, T. **Arenas of Power**. London: Paradigm Publishers, 2009.
- MAHONEY, J.; THELEN, K. A theory of gradual institutional change. In: MAHONEY, J.;THELEN, K. (eds). **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009. p. 1-37
- MAHONEY, J.; THELEN, K. **Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power**. Cambridge: Cambridge University Press, 2009.
- MAHONEY, J.; RUESCHEMEYER, Dietrich (eds.). **Comparative historical analysis in the social sciences**. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.
- MANN, M. The autonomous power of the state: its origins, mechanisms and results. **European Journal of Sociology**, v. 25, n.2, p. 185-213, 1984.
- MARENCO, A.; STROHSCHOEN, M. T. B. ; JONER, W. Capacidade estatal, burocracia e tributação nos municípios brasileiros. **Revista de Sociologia e Política**, v. 25, p. 3-21, 2017.
- MARENCO, A. Burocracias Profissionais Ampliam Capacidade Estatal para Implementar Políticas? Governos, Burocratas e Legislação em Municípios Brasileiros. **Dados**, v. 60, p. 1025-1058, 2017.

MITCHELL, J. Does policy diffusion need space? spatializing the dynamics of policy diffusion. **The Policy Studies Journal**, v. 46, n.2, p. 424-451, 2018.

MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

NISTOTSKAYA, M.; CINGOLANI, L. Bureaucratic structure, regulatory quality, and entrepreneurship in a comparative perspective: cross-sectional and panel data evidence. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 26, n. 3, p. 519-534, 2016.

NORTH, D. **Institutions and economic growth**: An historical introduction, Elsevier, 1989.

NORTH, D. **Institutions, Institutional Change and Economic Performance**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OLSEN, J. Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 16, n. 1, p. 1-24, 2005.

OLSON, M. **The Logic of Collective Action**: Public Goods and the Theory of Groups. Cambridge: Harvard University Press, 1965.

OSTROM, E.; BASURTO, X. Crafting analytical tools to study institutional change. **Journal of Institutional Economics**, v. 7, n. 3, p. 317-343, 2011.

OSTROM, E. **Governing the Commons**: The Evolution of Institutions for Collective Action. Political Economy of Institutions and Decisions. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OSTROM, E. **Understanding Institutional Diversity**. Princeton: Princeton University Press, 2005.

PETERS, G. B.; PIERRE, J. **Administração Pública**. São Paulo: Unesp, 2010.

PETERS, G. B.; ZITTOUN, P. (eds). **Contemporary approaches to policy process**. Theories, controversies and perspectives. London: Palgrave-MacMillan, 2016.

PIERCE, J.; PETERSON, H.; JONES, M.; GARRARD, S.; VU, T. There and back again: A tale of the Advocacy Coalition Framework. **The Policy Studies Journal**, v. 45, n. S1, 2017.

PRZEWORSKI, A. et al. **Democracy, accountability and representation**. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

RHODES R. A. W. Policy network analysis. In: MORAN, M.; REIN, M.; GOODIN, R. E. (eds). **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford: Oxford University Press, 2006.

RIKER, W. **The Theory of Political Coalitions**. New Haven: Yale University Press, 1962.

RIKER, W. H. The Paradox of Voting and Congressional Rules for Voting on Amendments. **American Political Science Review**, n. 52, p. 349-366, 1958.

ROGERS, E. M. **Diffusion of Innovations**. New York: The Free Press, 1983.

ROTHSTEIN, B. **The Quality of Government: Corruption, Social Trust, and Inequality in International Perspective**. Chicago: University of Chicago Press, 2011.

ROTHSTEIN, B.; SAMANNIA, M.; TEORELL, J. Explaining the welfare state: power resources vs. the Quality of Government. **European Political Science Review**. V. 4, n. 1, pp 1-28, March 2012.

SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. The advocacy coalition framework: An assessment. In: SABATIER, P. (ed.). **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, 1999. p.117-166

SABATIER, P.; WEIBLE, C.M. The advocacy coalition framework: Innovations, and clarifications. In: SABATIER, P. (ed.). **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, 2007. p.189-220

SABATIER, P. (ed.). **Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press, 2007.

SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H. (eds.). **Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview, 1993.

SABATIER, P. The Need for Better Theories. In: SABATIER, P. (ed.). **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, 2007. p. 3-17

SANTOS, F.; BORGES, M. Poder de Agenda. Brasília: Enap, 2018.

SARAVIA, E.; FERRAREZI, E. **Políticas Públicas**. Brasília: Enap, v.1, 2006.

SARTORI, G. **Parties and party systems**. Cambridge: Cambridge University Press, 1976.

SCHATTSCHNEIDER, E. E. **The Semi-Sovereign People**. New York: Winston, 1960.

SECCHI, L. Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. 2. Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SHEPSLE, K. Studying Institutions: Some Lessons from the Rational Choice Approach. **Journal of Theoretical Politics**, v.1, p. 131-149, 1989.

SHEPSLE, K.; Weingast, B. The Institutional Foundations of Committee Power. **American Political Science Review**, v. 81, n. 1, p. 85-104, 1987.

SHEPSLE, K.; BONCHEK, M. **Analyzing politics**. Rationality, behavior and institutions. New York: W.W. Norton & Company, 1997.

SELZNICK, P. **TVA and the Grass Roots**: A Study of Politics and Organization. Los Angeles/London: University of California Press, 1984.

Shugart, M.; Carey, J. **Presidents and assemblies**: constitutional design and electoral dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

SKOCPOL, T. The Tocqueville problem. Civic engagement in american democracy. **Social Science History**, v. 21, n. 4, p. 455-476, 1997.

SOUZA, C. Capacidade burocrática no Brasil e na Argentina: Quando a política faz a diferença. In: GOMIDE, A.; BOSCHI, R.(orgs.). **Capacidades estatais em países emergentes**: O Brasil em perspectiva comparada. Rio de Janeiro: Ipea, 2016. p. 51-103

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

Stinchcombe, M. Consistent Specification Testing with Nuisance Parameters Present Only under the Alternative. **Econometric Theory**, v. 14, n. 3, p. 295- 325, 1998.

STREECK, W.; THELEN, K. Introduction: institutional change in advanced political economies. In: STREECK, W.; THELEN, K. (eds.). **Beyond continuity**: institutional change in advanced political economies. Oxford: Oxford University Press, 2005.

TILLY, C. **Democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

TRUE, J. et al. Punctuated-equilibrium theory in public policymaking. In: SABATIER, P. A. (ed). **Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press, 2007. p. 155-187

TSEBELIS, G. **Veto-players**. How political institutions work? New York: Russel Sage & Princeton, 2002.

TSEBELIS, G.; HA, E.. Coalition theory: a veto players' approach. **European Political Science Review**, p. 1-27, 2013.

VAN DER HEIJDEN, J.; KUHLMANN, J. Studying incremental institutional change: a systematic and critical meta-review of the literature from 2005 to 2015. **The Policy Studies Journal**, v.45, n.3, 2017.

WALKER, J. L. 1969. The Diffusion of Innovations among the American States. **American Political Science Review**. n. 63, p.880-899, 1969.

WEIBLE, C.; JENKINS-SMITH, H. The advocacy coalition framework: an approach for the comparative analysis of contentious policy issues. In: PETERS, G. B.; ZITTOUN, P. (eds). **Contemporary approaches to policy process**. Theories, controversies and perspectives. London: Palgrave-MacMillan, 2016. p. 15-34

WEIBLE, C. M. et al. A quarter century of the advocacy coalition framework: An introduction to the special issue. **Policy Studies Journal**, v. 39, n. 3, , p. 349-360, 2011.

WILSON, W. **Congressional Government, A Study in American Politics**. Houghton, Mifflin and Company, 1885.

ZAHARIADIS, N. Bounded Rationality and Garbage Can Models of Policy-Making. In: PETERS, G. B.; ZITTOUN, P. (eds). **Contemporary approaches to policy process**. Theories, controversies and perspectives. London: Palgrave-MacMillan, 2016. p. 155-174



capítulo
2

Ideias, redes e políticas públicas:

reflexões a partir do modelo de Coalizões de Defesa

Lígia Mori Madeira¹

Leonardo Geliski²

Maíra Cabral Juliano³

Kálita Hilário Trindade⁴

No campo de públicas, as interações entre atores e a constituição de redes de mobilização são elementos presentes nas literaturas neoinstitucionalistas e suas vertentes (escolha racional, histórica e sociológica, incluindo o institucionalismo discursivo), da burocracia, de coalizões de defesa, de comunidades epistêmicas, redes temáticas e de mobilização. No plano das ideias e do processo de formulação de políticas públicas, o modelo teórico

¹ Doutora em Sociologia, Professora: do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. E-mail: ligiamo-rimadeira@gmail.com

² Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFRGS. Pesquisador do Núcleo de Estudos em Direitos, Instituições e Políticas Públicas (NEDIPP/UFRGS). E-mail: leonardo.geliski@ufrgs.br

³ Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS. E-mail: maira_cabral@yahoo.com.br

⁴ Mestranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFRGS. Email: kalita.trindade@gmail.com

de coalizões de defesa, *Advocacy Coalition Framework* (ACF), merece destaque porque sustenta que o processo de formulação de políticas públicas envolve disputas entre coalizões de atores buscando influenciar a definição das políticas (WEIBLÉ; SABATIER, 2007; MCQUEEN, 2009).

O objetivo deste capítulo é apresentar uma possibilidade de abordagem entre o institucionalismo discursivo, especialmente a vertente do ACF, e os métodos de análise de redes, considerando que ideias são elementos centrais do processo de mudança em políticas públicas, seja pela interação dos atores seja pela definição de agenda de políticas públicas. Se, por um lado, o ACF representa um importante avanço teórico, por outro, os métodos de análise de redes proveem um robusto instrumental metodológico para mapear e perceber as disputas de atores, suas ideias e interesses em torno de um determinado tema de política.

A importância desse debate reside no fato de que a literatura que relaciona ideias e políticas públicas despontou de maneira mais efetiva na década de 1990, em reação à teoria de escolha racional, pressupondo que teorias, modelos, conceitos, normas, visões de mundo, quadros e princípios de crenças, mais do que auto-interesse, orientam processos de *policy-making* (CAMPBELL, 2002). Campbell (2002) sustenta que essa nova literatura - em oposição ao clássico debate entre materialistas e idealistas que sustentavam que ideias ou interesses afetam políticas públicas, mas nunca ambos - busca uma maior abertura para a possibilidade de interação entre ideias e interesses.

Há diferentes tipos de ideias recebendo atenção dos pesquisadores em políticas públicas, assim como há preocupação com uma melhor especificação dos mecanismos causais através dos quais ideias afetam políticas públicas: (a) paradigmas cognitivos afirmam que visões de mundo de *policy makers* constroem a seleção e a escolha de políticas públicas. (b) Estruturas normativas assumem que valores, atitudes, identidades e outras expectativas coletivamente compartilhadas constroem a ação, limitando a seleção de alternativas ao que elites percebem como aceitáveis e legítimas, mais do que meios úteis para um fim. (c) Quadros são entendidos como ideias

normativas e cognitivas que estão localizadas em um espaço de debates de políticas públicas, no qual elites, estrategicamente, as constroem e as usam de modo a legitimar suas escolhas para o público. É importante sublinhar o conceito de identidade, entendido aqui como ideias historicamente construídas que indivíduos ou organizações têm sobre quem eles são vis-à-vis os outros. (d) Por fim, ideias programáticas são ideias causais que facilitam o processo de *policy making* entre elites, especificando como resolver problemas em particular. São guias sobre como instituições já existentes e instrumentos podem ser utilizados em situações específicas, de acordo com princípios e paradigmas estabelecidos (CAMPBELL, 2002).

O conceito de comunidades epistêmicas (HAAS, 1992): redes de profissionais e experts com autoridade e conhecimento sobre determinada política, que compartilham crenças normativas, modelos causais, noções de validade empírica e o empreendimento de uma política comum, é relevante porque pode especificar como as ideias de determinados atores podem ser usadas efetivamente no *policy making* (CAMPBELL, 2002), assim como a relação com as instituições, uma vez que atores não operam no vácuo. Regras formais e procedimentos afetam como ideias penetram no processo de criação e implementação de políticas. Da mesma forma, o processo de difusão de políticas internacionais para contextos domésticos sempre conta com uma tradução que respeita as instituições políticas nacionais (CAMPBELL, 2002).

Ideias podem ter efeitos de longo prazo, penetrando no direito e tornando-se institucionalizadas em procedimentos administrativos, programas e burocracias. Defensores desse paradigma afirmam que uma vez constitucionalizadas, as ideias podem explicar a estabilidade prolongada e *path dependence* de políticas públicas. No entanto, críticos apontam que, uma vez institucionalizadas em regras e procedimentos, fica difícil saber o que mais contribuiu para o futuro de uma política pública. Da mesma forma é preciso distinguir os efeitos das ideias dos efeitos causados pelos atores que divulgam determinadas ideias (CAMPBELL, 2002).

A investigação da natureza dos discursos políticos pode evitar tais dificuldades de identificação:

[...] elas exploraram como a estrutura do discurso político e da linguagem moldam como as idéias políticas são comunicadas e traduzidas em prática. Tipicamente, elas sustentam que as estruturas discursivas preexistentes (isto é, conceitos, metáforas, códigos lingüísticos, regras de lógica, etc.) contêm elementos cognitivos e normativos que medeiam quais programas os formuladores de políticas podem perceber melhor, articular e, como resultado, quais as ideias políticas que eles provavelmente irão adotar [...] (CAMPBELL, 2002, p. 32, tradução nossa).

Estudos apontam que atores políticos são mais propensos a favorecer interpretações de políticas que conformam melhor seu esquema cognitivo e crenças políticas. Assim, decisões políticas são tomadas sujeitas à racionalidade limitada, ao uso heurístico cognitivo e normativo para formar suas opiniões (CAMPBELL, 2002).

Através de *process tracing*, estudos têm detalhado debates e histórias sobre como *policy makers* definem seus programas, dependendo de seus pressupostos normativos e cognitivos e do grau com que novas ideias sobre políticas se ajustam aos seus pressupostos para facilitar mudança política em diferentes contextos de *policy making* (CAMPBELL, 2002).

Como tal, o grau em que as estruturas discursivas influenciam a política pública é dito ser uma função de quão perto uma iniciativa de política agora se assemelha ao novo ideal em que se baseia ou aos antigos princípios de política pública já em uso (CAMPBELL, 2002, p. 32, tradução nossa).

Autores vêm discutindo também a possibilidade de interação entre ideias e interesses, como identidades influenciam atores ou como um modelo baseado no interesse racional do ator pode ser combinado com um

modelo construtivista social baseado em ideias, provendo *insights* sobre processos de difusão de políticas internacionalmente (CAMPBELL, 2002). As teorias e os debates sobre o papel das ideias no processo político têm sido classificados por Vivian A. Schmidt (SCHMIDT, 2008, 2010), como integrantes de uma quarta vertente do neoinstitucionalismo, o institucionalismo discursivo, o qual apresentamos a seguir.

1. Institucionalismo discursivo e o papel das ideias

A interação entre ideias e instituições é tema do chamado institucionalismo discursivo ou quarto institucionalismo (SCHMIDT, 2010, 2011, 2012, 2017; CARSTENSEN; SCHMIDT, 2015). Ao nomeá-lo desta forma, Vivien Schmidt pretende agrupar uma vasta gama de teorias interpretativas que ajudam a explicar dinâmicas de mudança e continuidade a partir de ideias e discurso (SCHMIDT, 2011).

Interessada não apenas no conteúdo substantivo das ideias, mas também do discurso, entendido não apenas como representação de ideias, mas também como processo interativo através do qual ideias são geradas e comunicadas em um contexto institucional dado, empiricamente orientado, a autora sustenta ser possível compreender processos de mudança e de continuidade na política, em políticas públicas e em instituições para além da compreensão dada pelas três vertentes tradicionais do neoinstitucionalismo (SCHMIDT, 2011).

Vivien Schmidt esclarece a relação dos três neoinstitucionalismos com o tema das ideias, apontando que as três vertentes teriam em comum o fato de explicarem melhor a continuidade uma vez que suas definições de instituições apresentam-nas como estáticas, dadas, explicando-se a mudança muito mais por choques externos, sendo que só recentemente o tema da mudança institucional endógena despontou, abordando as origens e mudanças de preferências via trajetórias históricas ou quadros culturais (SCHMIDT, 2010).

A partir da crítica aos pressupostos da tradição institucionalista, desenvolve-se o institucionalismo discursivo, enfocando ideias e discurso como forma de explicar a mudança e a continuidade institucional. São incorporados aqui trabalhos cujo foco prioritário são as ideias (institucionalismo discursivo, institucionalismo ideacional) e o discurso (análise de discurso, virada argumentativa e democracia deliberativa), até teorias de coalizões de defesa (SCHMIDT, 2010).

No caso do neoinstitucionalismo de escolha racional, ainda são poucos os pesquisadores a considerar ideias para explicar o problema da mudança institucional, aparecendo apenas quando as explicações objetivas e os interesses materiais são insuficientes: quando as ideias vêm antes dos interesses, atuando para atores individuais esclarecerem suas metas ou limitarem suas estratégias, neste caso, com ideias parecendo determinar interesses; quando ideias são posteriores a interesses, atuando como pontos focais para atores escolherem entre alternativas igualmente aceitáveis; quando ideias estão encravadas em instituições, importando para o ator mais as instituições do que as ideias. Schmidt afirma que, em todas essas aproximações, ideias não são tidas muito longe de interesses, uma vez que são um pouco mais do que mecanismos para escolha entre interesses, pontos focais para troca entre equilíbrio ou justificativa para escolhas baseadas em interesses (SCHMIDT, 2010).

No caso dos institucionalistas discursivos envolvidos com a tradição da escolha racional, interesses subjetivos substituem os objetivos, com ideias explicando seu significado, muito embora a linguagem dos interesses, das estruturas de incentivo e da ação coletiva se mantenha (SCHMIDT, 2010).

O intercâmbio entre neoinstitucionalistas históricos - que consideram instituições como conjuntos de práticas regulares com qualidades regradas, estrutura de ação e resultados, com dependência de trajetória e consequências não intencionais resultado de desenvolvimento histórico - e o institucionalismo discursivo parece mais aberto, uma vez que o pressuposto de agência da escolha racional é ausente no histórico. Apesar das possibilidades de conexão, com o institucionalismo discursivo fornecendo

a noção de agência e o histórico a tradição, há diferenças que precisam ser pontuadas, como a ideia de instituição como constrangimento estrutural externo aos atores no institucionalismo histórico *versus* constructo social ideacional interno no institucionalismo discursivo (SCHMIDT, 2010).

Os institucionalistas discursivos que seguem a tradição histórica tratam as instituições como regras e regularidades, com momentos críticos e mudança incremental. No entanto, incorporam a ideia de agenda, focando nas ideias como atores reais que ajudam a explicar mudanças ou continuidades nas instituições ao longo do tempo (SCHMIDT, 2010).

Por fim, o institucionalismo sociológico foca nas formas e procedimentos da vida organizacional originadas por práticas culturais específicas, com instituições fundidas como normas, padrões cognitivos, roteiros e sistemas de significados que guiam a ação humana de acordo com uma lógica de apropriação. Para esta vertente, ideias sempre importaram, havendo diferença na visão quanto a estas serem culturalmente determinadas ou estruturas ideacionais estáticas, ou pior, estruturas sem agentes (SCHMIDT, 2010). Já institucionalistas discursivos que se engajam com o sociológico abordam a linguagem dos quadros culturais, das ideias e do discurso, sendo a vertente mais dinâmica.

Schmidt aponta que a diferença crucial entre os neoinstitucionalismos e o discursivo é a consideração sobre os atores e as instituições. Se para as três vertentes neoinstitucionalistas as instituições são estruturas externas aos agentes que constituem regras que servem como constrangimentos, no institucionalismo discursivo, em contraste, instituições são internas aos agentes, servindo como estruturas de pensamento e ação, que os constroem e constroem, gerando mudança através dos atores. A capacidade interna de criar e manter instituições deriva dos agentes (SCHMIDT, 2010).

Além disso, o institucionalismo discursivo deixa aberta a possibilidade de novas ideias adentrarem o discurso, uma vez que lógicas racionalistas, dependências históricas e quadros culturais são condicionados às escolhas públicas que resultam não só do poderoso embate entre interesses, prerrogativas de posição ou roteiros culturais, mas também da batalha entre ideias através de discurso e deliberação (SCHMIDT, 2010).

Desse modo, com o desenvolvimento do institucionalismo discursivo, Schmidt pretende “examinar em grande detalhe as questões teóricas relacionadas com o tempo, o conteúdo e os processos de mudança via agentes em diferentes esferas discursivas de contextos institucionais” (SCHMIDT, 2011, p. 107).

No institucionalismo histórico, mudanças são orientadas ou por fatores externos ou se dão de maneira incremental, já no institucionalismo discursivo são crises oriundas de mudanças de paradigmas ou processos de mudança nas ideias e no discurso que promovem alterações incrementais. As ideias correspondem a diferentes níveis, sejam ideias individuais sobre políticas sejam filosofias políticas, sendo as primeiras mais facilmente alteradas. No caso de mudanças discursivas incrementais, a preocupação recai sobre onde e porque esta se refere às próprias ideias dos agentes e de como estes discursivamente interpretam essas interpretações e conversões no âmbito de suas instituições, mesmo que posteriormente às mudanças (SCHMIDT, 2011).

Em relação aos contextos de mudança, Schmidt afirma que ao invés de uma interpretação baseada na abertura de janelas de oportunidade (KINGDON, 1984) que pouca importância dá às ideias, novas ideias podem justamente criar oportunidades para a mudança ou mesmo abrir apenas quando eventos são irracionalmente construídos como oportunidades de mudança (SCHMIDT, 2011).

Ideias sobre políticas podem mudar rapidamente, dependendo dos problemas, do legado, das preferências, da capacidade e do discurso, mas ao nível dos programas políticos a mudança geralmente ocorre em períodos de incerteza, quando agentes nas velhas instituições falharam e se percebe uma necessidade de novidades, seja em termos de paradigmas ou, em menor escala, mudanças ao longo do tempo nas crenças programáticas como passos incrementais em adaptação e ajustamento a novas realidades (SCHMIDT, 2011).

Quando ocorre uma mudança de paradigma? O gatilho ou junção crítica geralmente aparece em retrospectiva, quando se analisa a trajetória de um processo, questionando sobre quando uma mudança de paradigma

é constrangida, quando os problemas são reconhecidos, quando as novas ideias sobre políticas são propostas, quando os atores põem essas novas ideias em prática, quando o público as aceita e quando a oposição vem ao poder e não as reverte.

Uma mudança de paradigma também pode ocorrer ao longo do tempo, envolvendo mudança incremental mais do que uma conversão abrupta nos componentes de um sistema ideacional. Nesse sentido, um paradigma em formulação de políticas se forma quando um conjunto de ideias sobre o que fazer é agregado, e pode se desagregar quando são postas em prática, gerando desconexão entre as ideias originais e as ações tomadas.

Uma maior dificuldade é encontrada em relação à mudança em ideias ao longo do tempo. Se os institucionalistas históricos tratam da dependência de trajetória, na qual há pouca alteração das ideias centrais, para os institucionalistas discursivos as mudanças são menos deterministas e mais dinâmicas. Se ideias programáticas são produto de conhecimento especializado e confirmado na esfera política, ideias filosóficas são mais profundas e difundidas na sociedade, havendo uma relação entre elas no sentido em que os níveis dessas duas ideias não são completamente separáveis.

Em relação ao conteúdo da mudança em políticas, Schmidt (2011) sustenta que a ciência política e as políticas públicas focam mais em ideias cognitivas que fornecem guias para a ação, servindo para justificar políticas a partir de lógicas baseadas em interesse e necessidade, mais do que ideias normativas que adicionam valores à ação política e servem para legitimar políticas em referência a sua apropriação e respeito às filosofias políticas. Já nas relações internacionais, o foco é maior em normas, definidas como ideias sobre padrões apropriados de comportamento ou ações desejáveis, compartilhadas por membros de uma entidade social e os mecanismos pelos quais essas ideias são difundidas por aprendizado, difusão, transformação ou mimesis.

Quanto aos agentes da mudança em políticas públicas, Schmidt (2011) aponta que ideias não existem sozinhas, precisam ser carregadas por agentes através de discursos, que requerem articulação e comunicação em trocas que podem envolver discussão, deliberação, negociação e contestação no

âmbito da chamada esfera pública. Independentemente da consideração teórica a respeito do agente (se orientado por interesses, bricolagem, empreendedores), é importante considerá-lo como agente de mudança cujo potencial interativo através do discurso faz diferença (SCHMIDT, 2011).

Interações discursivas são promovidas por atores envolvidos no processo político, incluindo *policy makers*, consultores, especialistas, lobistas, empresários e sindicalistas. Eles carregam ideias políticas de diferentes formas em diferentes graus e tipos de influência, sejam como membros de comunidades epistêmicas, conectados a redes de atores transnacionais, com interesse em construir e difundir conhecimento entre Estados e produzir impacto na política doméstica, como membros nacionais de discurso de coalizão política, como membros locais de coalizões de *advocacy*, ou mais conectados a indivíduos que compartilham ideias e acessam *polycymakers*. Esses agentes podem ser empreendedores ou mediadores, servindo como articuladores de ideias de várias comunidades discursivas (SCHMIDT, 2011).

Essas habilidades discursivas em primeiro plano são essenciais para explicar a mudança institucional, porque se referem à capacidade das pessoas de pensar fora das instituições em que continuam a agir, a falar sobre tais instituições de maneira crítica, a comunicarem e deliberarem sobre elas, a se convencerem bem como a outros para mudar de idéia sobre suas instituições, e agir para mudá-las, seja construindo “coalizões discursivas” para reformar interesses arraigados na esfera política coordenadora de informar e orientar o público na esfera política comunicativa (SCHMIDT, 2010, p. 16, tradução nossa).

As esferas de coordenação da construção e comunicação de política estão conectadas em termos do conteúdo das ideias e do processo interativo do discurso, que podem ter comunicação em debates fechados ou abertos. Pode ser um processo dominado pelas elites (*top down*) ou contar com a participação do público através de canais deliberativos variados (SCHMIDT, 2011.).

O contexto institucional importa, uma vez que se agentes são os motoristas da mudança, e ideias e discursos são os veículos, o contexto institucional é onde as ideias têm significado, os discursos têm força comunicativa e a ação coletiva faz a diferença. Para o institucionalismo discursivo, instituições são o conjunto dentro do qual agentes pensam sobre como desenvolver suas ideias para ações que são transmitidas através do discurso.

2. Coalizões de defesa e o papel das ideias na análise de políticas públicas

O Modelo das Coalizões de Defesa foi introduzido por Paul Sabatier (1988) e posteriormente desenvolvido em parceria com Jenkins-Smith (1993, 1999) e outros colaboradores. Ele se situa no rol das perspectivas que incorporaram as ideias como fatores explicativos fundamentais na análise de políticas públicas e que despontaram a partir dos anos 1990. Desde então o ACF vem sendo crescentemente empregado em variados estudos que buscam compreender os processos implicados na mudança (*policy change*) (WEIBLE et. al, 2011; PIERCE et. al, 2017).

O modelo focaliza a interação entre coalizões de defesa (*advocacy coalitions*) que competem dentro de um subsistema (*policy subsystem*) para influenciar a produção de políticas públicas ou, mais especificamente, para ver suas ideias traduzidas em políticas. A *policy change* é, deste modo, concebida como fruto da competição entre estas coalizões no contexto do subsistema, bem como de fatores externos a ele (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Acompanhando a literatura recente, o ACF ressalta o papel de múltiplos atores na produção de políticas públicas. Ao invés de observar uma organização governamental específica, amplia seu escopo ao tomar o subsistema como unidade de análise. Este consiste em uma gama de atores de variadas instituições – públicas e privadas – que se organizam em torno de um problema público, se especializam e tentam regularmente influenciar as políticas naquela área (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999; SABATIER; WEIBLE, 2007). Esta noção abarca

atores em vários níveis de governo, ativos na formulação e implementação de políticas, bem como jornalistas, pesquisadores e analistas de políticas que desempenham papéis importantes na geração, disseminação e avaliação de ideias em políticas públicas (SABATIER, 1988, p. 131, nossa tradução).

A inclusão de quaisquer indivíduos e/ou instituições que buscam afetar a política pública no arcabouço do subsistema pode reunir uma enorme quantidade e variedade de atores a serem observados, sendo preciso agregá-los em categorias menores e teoricamente úteis a fim de viabilizar a descrição e a análise. O ACF opta por agrupá-los em uma ou mais “coalizões de defesa”⁵ formadas em torno de ideias comuns, ou seja, em torno do “conjunto de valores básicos, suposições causais e percepções do problema” que defendem (SABATIER, 1988, p. 139). Estes elementos cognitivos são definidos operacionalmente como “crenças” (BARCELOS, 2015). Coalizões de defesa são, portanto, caracterizadas por uma rede de indivíduos que (1) compartilham um conjunto particular de crenças normativas e causais e que (2) frequentemente agem em conjunto, isto é, que apresentam um grau não trivial de atividade coordenada ao longo do tempo (JENKINS-SMITH et al., 2014; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999).

O sistema de crenças compartilhado por uma coalizão compõe uma hierarquia tripartite organizada em ordem decrescente de resistência à mudança, e na qual os níveis mais abstratos de crenças constroem os mais específicos. O nível mais amplo compreende valores ontológicos e normativos básicos, as *deep core beliefs*, que oferecem um conjunto geral de princípios que guiam o comportamento político em variadas áreas. São produto da socialização, portanto, pouco vulneráveis à mudança. No nível abaixo estão as *policy core beliefs*, circunscritas ao escopo do subsistema. Elas constituem posições específicas quanto à política em questão e estratégias básicas para ver as *deep core beliefs* nela realizadas. Estas crenças são essenciais para manter a coalizão unida pois representam compromissos

⁵ A maior parte das aplicações empíricas do ACF encontra duas ou mais coalizões (PIERCE et. al, 2017).

normativos e empíricos na área de especialização dos atores. Como se referem a escolhas fundamentais quanto a uma política pública, também têm baixa propensão a alterações, mas quando estas ocorrem, oportunizam mudanças significativas na política pública (*major policy change*). O último nível encerra crenças mais específicas envolvendo uma série de decisões instrumentais sobre a implementação do *policy core* naquela área. Mudá-las é mais fácil, pois requer menos evidências e acordos entre os atores do subsistema. Alterações neste nível possibilitam mudanças consideradas menores (*minor policy change*) (SABATIER, 1988; SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999; SABATIER; WEIBLE, 2007).

O ACF concebe que as políticas mudam devido à competição entre as coalizões, pois os atores irão agir coordenadamente para transformar suas crenças profundas em política pública. Baseando-se neste entendimento, uma política pública (*policy*) é interpretada como a tradução do sistema de crenças dos seus formuladores (JENKINS-SMITH et al., 2014).

É preciso frisar que as crenças em torno das quais as coalizões se formam e com base nas quais agem não são determinadas *a priori*, mas necessitam ser apuradas empiricamente. Neste aspecto, o ACF difere substancialmente em relação ao institucionalismo da escolha racional no que tange ao modelo de indivíduo, pois recusa o pressuposto de que os atores são primariamente motivados pelo auto-interesse buscando racionalmente seus interesses de curto prazo (SABATIER, 1993; SABATIER; WEIBLE, 2007). O modelo não exclui a ação a partir dos interesses, mas os subordina ao sistema de crenças ao compreender que estas dão contorno às preferências e ações estratégicas dos atores. Isto implica na visão de que é a partir de suas crenças que os atores fazem cálculos de perdas e ganhos e agem estrategicamente (BARCELOS, 2015; SCHLAGER; BLOMQUIST, 1996). Considerando esta síntese entre ideias e interesses em seu modelo de indivíduo, e na articulação de conhecimentos produzidos pelas teorias institucionalistas, da escolha racional, de redes, de abordagens com ênfase em variáveis socioeconômicas, e das ideias, que John (1998) classifica o ACF como uma teoria sintética, enquanto Schmidt (como vimos acima) o insere no institucionalismo discursivo.

Além de conhecer as crenças dos atores, a pesquisa empreendida pelas lentes do ACF deve considerar os recursos de que dispõem as coalizões, pois deles dependerá seu poder de influência. Sabatier (1993, p. 29) afirma que “enquanto os sistemas de crenças determinam a *direção* na qual uma coalizão de defesa buscará mover os programas governamentais, *sua capacidade de fazê-lo* dependerá de maneira crítica de seus recursos” (nossa tradução, grifo no original). Recursos relevantes podem ser financeiros, informação, capacidade de mobilizar apoiadores, líderes habilidosos, opinião pública e autoridade legal para tomar decisões (SABATIER; WEIBLE, 2007).

A partir do seu sistema de crenças, os membros da coalizão possuem um determinado entendimento sobre as conexões existentes entre as estruturas institucionais e as políticas públicas, bem como da sua capacidade de realizar os objetivos da coalizão (SCHLAGER; BLOMQUIST, 1996). As coalizões traçam estratégias para alterar o comportamento das autoridades governamentais, visando mudanças maiores ou menores na política pública na direção de suas crenças⁶. Apoiando-se nos três níveis de análise institucional de Kiser e Ostrom, Sabatier (1991, 1999) explica que as coalizões podem se engajar em estratégias na busca por mudanças menores no nível operacional (como em orçamentos e normatizações de órgãos governamentais), mudanças mais substanciais no nível da escolha coletiva (como a legislação de uma determinada área) ou até mesmo mudanças externas ao subsistema que afetem a coalizão governamental dominante.

Uma extensão lógica dessa abordagem é ver a mudança na política como sendo parcialmente o produto de tentativas de vários atores de estruturar situações de ação – principalmente por meio de regras institucionais sobre o alcance e a autoridade dos participantes – para produzir as decisões operacionais desejadas (SABATIER, 1988, p. 160).

⁶ As estratégias conflitantes das coalizões normalmente são mediadas por policy brokers, atores que, por sua posição institucional, ocupam-se mais da estabilidade do sistema político do que com o alcance de metas específicas (geralmente o chefe do executivo ou funcionários do alto escalão). Eles buscam um compromisso razoável para amenizar o conflito intenso (SABATIER, 1993).

Vale pontuar que por meio desta dinâmica o ACF aceita a premissa institucionalista de que regras afetam o comportamento dos atores, ao mesmo tempo em que vê essas regras como produto da competição entre coalizões de defesa (SABATIER, 1993).

Além da movimentação interna ao subsistema, dois conjuntos de fatores externos a ele afetam o comportamento dos atores. De um lado, os parâmetros estáveis do sistema, como a distribuição natural de recursos, a estrutura sociocultural básica e as regras constitucionais estabelecem os recursos e oportunidades das coalizões. A pouca probabilidade de que mudem no curto prazo torna-os raros alvos das estratégias, mas determinam o leque de alternativas, recursos e crenças das coalizões. De outro lado, mudanças externas, por exemplo, nas condições socioeconômicas, na opinião pública ou na coalizão governamental, podem ocorrer mais frequentemente em um curto espaço de tempo, alterando as restrições e oportunidades das coalizões e se tornando fatores críticos para mudanças maiores em uma política pública. Estes eventos são desafiadores para os atores, que precisam antecipá-los e responder a eles consistentemente a partir de suas crenças e interesses (SABATIER, 1988, 1993).

Portanto, mudanças significativas em políticas públicas - aquelas que derivam de alterações nas *policy core beliefs* - são vistas como parcialmente dependentes de choques externos, já que é improvável que os membros de uma coalizão mudem suas crenças voluntariamente, caracterizando uma situação de aprendizado (*policy-oriented learning*). O aprendizado em políticas públicas é definido como “alterações relativamente duradouras de pensamento ou intenções comportamentais que resultam da experiência e ou de novas informações e que estão relacionadas com o desenvolvimento ou a revisão dos objetivos da política” (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1999, p. 123). Estas situações são mais frequentes quando envolvem crenças secundárias, mais vulneráveis a informações técnicas e científicas. Pode-se, portanto, afirmar que, uma mudança de tipo endógena, quando ocorre, via de regra, limita-se aos aspectos instrumentais de uma política pública, não se estendendo àqueles mais fundamentais, cuja modificação está condicionada a raras mudanças nas crenças do núcleo duro. Vale pontuar que um

choque externo, por si só, é condição necessária, mas não suficiente para ocasionar uma mudança majoritária. Sua efetivação está sujeita à capacidade de mobilização de recursos e ao sucesso das estratégias das coalizões minoritárias em afetar as decisões das autoridades governamentais na direção dos seus objetivos.

Em suma, o ACF é um modelo teórico preocupado em entender como as coalizões se formam e se comportam a partir de suas crenças, como adquirem recursos e desenvolvem estratégias para influenciar as decisões das autoridades governamentais. Ele tem sido utilizado no Brasil principalmente em estudos de casos e há um predomínio de pesquisas qualitativas, utilizando o modelo em trabalhos voltados a analisar as coalizões e as estruturas na formulação de políticas públicas. Segundo Capelari, Araújo e Calmon (2015), o ACF ganhou espaço no Brasil a partir de 2006, quando começou a ser utilizado em teses e dissertações para analisar a política ambiental e energética.

No contexto internacional Weible, Sabatier e McQueen (2009) identificaram que um grande número de pesquisas que adotaram a abordagem não especificavam a metodologia utilizada, afetando a legitimidade dos achados. Nessa revisão, os autores constataram que o ACF tem sido empregado com técnicas de coleta de dados a partir de entrevistas, questionários e observações e métodos de análise de conteúdo (WEIBLE; SABATIER; MCQUEEN, 2009). Para eles, os trabalhos que empregam essa abordagem devem ter como objetivo a adoção de métodos confiáveis que deem transparência e contribuam com o campo de estudos dos processos de políticas públicas (WEIBLE; SABATIER; MCQUEEN, 2009).

A seguir, exploraremos a possibilidade de acionar o método de redes como ferramental para a operacionalização do ACF.

3. Ideias, redes e método: um olhar sobre as estruturas dos subsistemas e as suas coalizões

Redes de políticas, nas ciências sociais, em especial no campo de políticas públicas, é um conceito polissêmico, que apresenta diferentes significados para diferentes abordagens teóricas e metodológicas (OLIVER; ACUTO, 2015). Os debates e reflexões sobre redes têm sua origem em uma das principais ideias das ciências sociais, “a noção de que os indivíduos estão inseridos em densas redes de relações e interações sociais” (BORGATTI et al., 2009, p. 892, nossa tradução), e suas teorias buscam compreender como os indivíduos se relacionam socialmente e constituem a estrutura social e a vida em sociedade.

Especificamente no campo de políticas públicas, o tema de “redes de políticas públicas” é direcionado à “análise das ações do Estado, aos padrões de interação formal e informal entre atores políticos estatais e não estatais” (MARQUES, 2018, p. 831). Oliver e Acuto (2015) enfatizam que os estudos sobre redes e políticas públicas necessitam de clareza na definição e operacionalização do que seriam redes para as respectivas abordagens teóricas, em que pesem pautarem os modelos sobre a perspectiva estrutural e relacional para exame dos processos de políticas públicas.

Clareza é necessária. Está faltando porque grande parte da linguagem usada pelos acadêmicos de políticas públicas é inerentemente estrutural, ou pelo menos, tem um toque estrutural (redes; corretores) e os conceitos primários acordados para determinar os processos políticos (dependência de poder; informações troca) são relacionais (OLIVER; ACUTO, 2015, p. 2, tradução nossa).

Os autores classificam a literatura do campo em três grupos associados com as diferentes abordagens empregadas à noção de redes: a) redes ontológicas; b) redes esotéricas; e c) redes empíricas (OLIVER; ACUTO, 2015).

O primeiro grupo aglutina os trabalhos concentrados no conceito de redes a partir do governo e das temáticas das políticas públicas, com enfoque nas relações entre atores estatais e não estatais e os processos/mecanismos de influência da tomada de decisão dos governos e difusão de ideias. O segundo destaca a noção de redes a partir dos processos de interação, o exame do papel das redes na produção de resultados políticos, com enfoque na descrição dos processos de constituição das redes, laços que unem diferentes atores. No terceiro grupo são enquadrados os trabalhos com abordagens empíricas que adotam métodos capazes de analisar as redes, seus laços e atores, para estudo de contextos específicos, tais como mudança climática, política de agricultura, entre outros (OLIVER; ACUTO, 2015).

O modelo do ACF (SABATIER, 1993; SABATIER; WEIBLE, 2007) trabalha com a noção de redes dos dois primeiros grupos identificados por Oliver e Acuto (2015), na medida em que examina as dinâmicas dos subsistemas de políticas públicas e suas coalizões de defesa, estrutura de interações em que ocorre o compartilhamento de crenças e de interesses, aprendizado sobre a política, no âmbito dos processos de formulação e mudança das políticas públicas.

As teorias de redes ultrapassam o plano relacional, elas trabalham com a ideia de estrutura/complexo, a exemplo da noção de coalizões e subsistemas. Neste sentido, Carrington (2014, p. 35, tradução nossa) aponta que “[a] percepção básica da análise de redes sociais é que a estrutura social é uma propriedade emergente das redes de relacionamentos nas quais os indivíduos (e outros atores sociais, como as organizações) estão inseridos”. No campo empírico, concernente ao método, “as análises de redes sociais, em si, não são fundamentalmente nem quantitativas nem qualitativas, nem uma combinação das duas. Pelo contrário, é estrutural (CARRINGTON, 2014, p. 35, tradução nossa).

À noção de estrutura importa compreender que realidade social é complexa e que o seu exame deve ser integral. Sobre os efeitos examinados pelas análises de redes, Lazer (2011) aponta três: a) como as informações circulam entre os indivíduos; b) como as redes/relações afetam o compor-

tamento individual dos atores; c) como a posição desempenhada na rede, afeta o controle sobre as relações e dinâmicas políticas.

Como esse debate pode ser traduzido para o contexto do ACF? A abordagem das coalizões de defesa parte da premissa relacional inerente à ideia de redes, com noção de interação de atores e formação de coalizões dentro de subsistemas de políticas, dos processos de compartilhamento de crenças e difusão de ideias nos processos políticos, possuindo uma técnica própria de codificação sugerida pelos teóricos do modelo (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993; WEIBLE; SABATIER; MCQUEEN, 2009). Tal técnica consiste na elaboração de um código de análise para captar e medir crenças expressas pelos atores, podendo abranger desde as mais abstratas até preferências específicas quanto à política em questão. É proposta a construção de um sistema de categorias baseado na hierarquia de crenças do modelo: *deep core*, *policy core* e aspectos secundários, em que as variáveis são definidas a partir dos “componentes ilustrativos” de cada nível de crença, ajustados à realidade empírica em análise. A definição das variáveis e seus respectivos valores (que comporão a escala), em geral, se faz a partir da literatura especializada e da leitura do próprio material empírico (documentos). Jenkins-Smith e St. Clair (1993), por exemplo, adotam dois procedimentos para construir o código de análise: (a) a identificação, a partir da literatura existente, das crenças, valores e posições políticas que foram alvo de disputa no debate; e (b) a corroboração e ampliação desses itens por meio da análise de conteúdo de uma amostra de depoimentos abrangendo o período em estudo. A extensão do referencial de codificação varia conforme o objetivo do pesquisador, a disponibilidade de materiais disponíveis, a complexidade do problema etc.

Na revisão do estado da arte das pesquisas que utilizam o ACF, Weible, Sabatier e McQueen (2009) identificaram ser usual a associação com outros modelos teóricos (múltiplos fluxos, equilíbrio pontuado etc.), a fim de suprir elementos não abrangidos. No caso da adoção do método de análise de redes, está se possibilitando instrumentalizar a constituição de redes (coalizões) e subsistemas de políticas públicas, de modo a se viabilizar um novo

exame das estruturas onde circulam as ideias e as crenças e como se dão os processos de troca e aprendizado entre diferentes atores. Passa-se para o debate empírico sobre redes e suas contribuições para o exame das coalizões.

3.1. Contribuições das Análises de Redes: circulação de ideias e estruturas das arenas políticas

A análise de redes é o estudo de arestas (laços) e nós (atores), de modo que, enquanto, uma análise social, “os nós geralmente se referem a pessoas ou organizações ou estados, enquanto os laços representam alguma forma de conexão ou fluxo entre os nós (por exemplo, amizade, comércio, envolvimento militar)” (WARD; STOVEL; SACKS, 2011, p. 246, tradução nossa). Essa análise é compreendida como um método de exame estrutural da realidade social, que busca investigar as relações entre diferentes atores, sejam eles indivíduos, instituições etc. Isto é, a análise de redes “é uma ferramenta empírica para descrever a estrutura social com base nas relações entre entidades sociais” (RAAB; KENIS, 2007, p. 189, tradução nossa).

O exame das coalizões de defesa e as suas dinâmicas de interação nos subsistemas políticos refletem um olhar teórico para o processo relacional de diferentes atores e os laços de compartilhamento de crenças e dos processos de aprendizagem em grupo e dentro das próprias coalizões (WEIBLE; SABATIER; MCQUEEN, 2009). Assim como, o modelo do ACF se direciona para a análise das relações e a produção de resultados políticos no campo das políticas públicas (i.e., influenciando comportamento político), a análise de redes busca, no exame dos ambientes sociais e de suas relações, por

explicações, seja através de processos de influência (por exemplo, indivíduos adotando as escolhas ocupacionais de seus amigos) ou alavancando processos (por exemplo, um indivíduo pode fazer certas coisas por causa das conexões que ele tem com outras [pessoas] poderosas) (BORGATTI et al., 2009, p. 894, tradução nossa).

Os conceitos-chaves para a análise de redes são nós (atores) e arestas (laços), informações que são codificadas para construção da rede, conectividade entre os nós. Os atores podem ser pessoas, subgrupos, organizações ou grupos coletivos (i.e., associações, comunidades etc.) (WASSERMAN; FAUST, 2009), já os laços podem ser baseados em semelhanças (i.e., localidade, participar de associações, atributos como gênero), relações sociais (i.e., graus de parentesco, amizade, afeições entre indivíduos – gostar ou não gostar), interações (i.e., conversas, contato pessoal) ou fluxos (i.e., informações compartilhadas, crenças etc.) (BORGATTI et al., 2009).

Os dados dos atores são estruturados em matrizes, em que as linhas e as colunas representam os atores e “os dados que descrevem as conexões entre nós são registrados como entradas de célula na matriz” (WARD; STOVEL; SACKS, 2011, p. 246, tradução nossa). As relações (laços/arestas) entre os nós “pode ser não direcionado (A e B estão conectados) ou dirigido (A envia um laço a B), não avaliado (um laço existe ou não existe) ou valorado (uma variedade de valores é possível)” (LAZER, 2011, p. 63, tradução nossa).

Já quanto aos tipos de atores, as redes podem apresentar um conjunto diferente de interações, matrizes relacionais com um só tipo de nó (matriz adjacente | matriz de *one-mode*) ou como dois tipos diferentes (matriz de incidência | matriz *two-mode*) (LAZER, 2011). Como exemplo de redes com um conjunto de atores, a relação pode ser de amizade (i.e., A é amigo de B), relações de parentesco (i.e., A é casado com B), troca de mensagens, acordo entre atores (i.e., B possui acordo com A) etc. (WASSERMAN; FAUST, 2009). Já um exemplo de rede com dois conjuntos de nós, poderia ser a participação de instituições (atores) em audiências públicas (eventos) sobre determinada política pública junto ao Poder Legislativo, de modo a mapear a rede de atores que tem interesse na temática da política e/ou em quais eventos foram centrais⁷. Abaixo, na figura 1, exemplificamos a estrutura das matrizes adjacentes (1-A) e de incidência (1-B).

⁷ Para mais detalhamento sobre as dinâmicas e caracterização dos tipos de redes *one-mode* e *two-mode* e outros tipos, tais como rede ego-centrada, ver a obra “Social Network Analysis: Methods and Applications” de Stanley Wasserman e Katharine Faust (2009).

Figura 1 – Exemplo de Estrutura de Dados (tipos de matrizes)

	Ator A	Ator B	Ator C	Ator D
Ator A		1	0	0
Ator B	1		0	0
Ator C	0	1		1
Ator D	1	0	1	

(1-A) Matriz adjacente

	Evento A	Evento B	Evento C
Ator A	1	1	0
Ator B	1	0	1
Ator C	0	1	0
Ator D	0	1	0

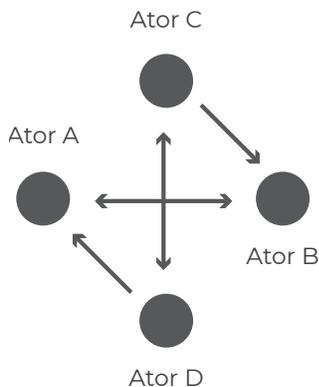
(1-B) Matriz incidência

Fonte: elaborado pelos autores.

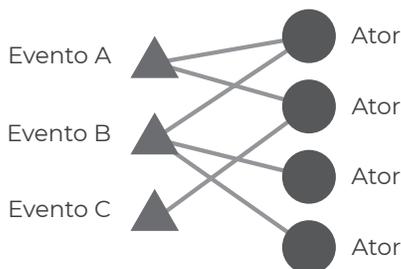
Os dados das redes, dispostos em matrizes, são estruturados pela representação de grafos. Na análise de redes, as estruturas são concebidas pela teoria dos grafos, ramo da matemática (CARRINGTON, 2014) de modo que a rede “é representada pelo objeto matemático chamado de grafo, no qual um conjunto de pontos, ou “nós”, representa os atores sociais, e linhas, ou “arestas”, entre pares de nós representam a presença de um dado relacionamento entre pares de atores” (CARRINGTON, 2014, p. 36, tradução nossa), a ausência da linha indica que não há relação⁸. Embaixo exemplificamos a representação em grafos das matrizes da figura 1.

⁸ Ainda sobre as representações das relações em grafos, cabe pontuar que os “laços, entre os atores podem ser conceitualizados simétricos ou assimétricos. Se, para a relação R, aRb (a tem relação com b) implica logicamente bRa, então a relação é simétrica. Se não, é assimétrico” (CARRINGTON, 2014, p. 43, tradução nossa). Para um aprofundamento ver Borgatti e Everett (2013) e Wasserman e Katharine Faust (2009).

Figura 2 – Exemplo de grafos de redes *one-mode* e *two-mode*



(A) Grafo "rede *one-mode*"



(2-B) Grafo "rede *two-mode*"

Fonte: elaborado pelos autores.

Além da construção dos grafos, a análise de redes pode ser abordada sobre o viés qualitativo, com o emprego das categorias analíticas (alegóricas) da teoria e o exame das representações gráficas; a partir da descrição e inferência estatística dos elementos das matrizes e grafos, característicos da estrutura das redes. Ward, Stovel e Sacks (2011) apresentam resumidamente dezesseis conceitos básicos de redes, dos quais destacamos cinco de forma exemplificativa: *betweenness* – medida de distância de um nó a outro dentro da rede; *in-degree* – número de laços direcionados/conectados a um nó; *out-degree* – número de laços que um nó direciona a outros⁹; *centrality* (centralidade) – grau de importância de um determinado nó na rede; e *density* (densidade) – a razão de ligações numa rede ao número total de

⁹ Nos casos, em que uma rede é unidirecional, representando só a conexão, os valores do *in-degree* e do *out-degree* são iguais.

ligações possíveis (WARD; STOVEL; SACKS, 2011).¹⁰ A exemplo da aplicabilidade, a densidade é apresentada por Carrington (2014) com uma das unidades de medida para coesão de um grupo (rede), de modo que:

A conceitualização mais simples - e menos “estrutural” da coesão em uma rede social é a densidade geral de ligações na rede, definida como a razão entre o número de linhas reais e o número máximo de linhas de possibilidade. Em geral, quanto mais linhas houver - ou seja, quanto mais pares de atores estiverem diretamente ligados - maior será a coesão na rede (CARRINGTON, 2014, p. 46, tradução nossa).

Outra medida dentro dessa abordagem seria a centralidade, isto é, a possibilidade de examinar a importância de um ator (nó) em determinada rede. Carrington (2014) aponta que

[a] análise de redes sociais é frequentemente usada para medir a importância ou centralidade relativa de cada ator em uma rede, para identificar os atores mais importantes ou centrais e para identificar os correlatos de importância ou centralidade (CARRINGTON, 2014, p. 54, tradução nossa).

Além dessas medidas e conceitos próprios das redes, os nós podem ser caracterizados por atributos, por exemplo: indivíduos pela idade, pelo gênero etc.; as instituições, pelo tipo institucional (privado ou público), ano de criação etc.; e os eventos, pelo tipo (privado ou público), número de participantes, local da realização etc.

A análise de redes viabiliza uma pluralidade de abordagens, seja o exame qualitativo das redes e seus conceitos seja a sua descrição com as

¹⁰ Em atenção à proposta do capítulo de introduzir a análise de redes e possíveis contribuições ao modelo do ACF, para ver os demais conceitos destacados conferir Ward, Stovel e Sacks (2011, p. 250), quais sejam: *Betweenness*, *In-degree*; *Out-degree*; *Centrality*; *Prestige*; *Eigenvector centrality*; *Structural equivalence*; *Homophily*; *Path length*; *Centralization*; *Closeness*; *Clustering*; *Cliques*; *Bridges*; *Density*; e *Structural hole*. Para um aprofundamento nas bases matemáticas e debates relacionadas à teoria dos grafos e análise de redes sociais, para uma introdução a teoria dos grafos, ver material da OBMEP – Jurkeiwicz (2009); e para abordagem alinhada às Ciências Sociais, ver Wasserman e Katharine Faust (2009).

medidas próprias dos grafos ou a utilização das medidas de redes associadas com outras técnicas com estatística inferencial, em que esses elementos podem configurar como variáveis dependentes ou independentes¹¹, por exemplo, a utilização da densidade como variável independente que afetaria ou não o resultado da política, partindo do pressuposto de que grupos mais coesos (densos) implementam a sua agenda política.

Projetar a estrutura e a aplicabilidade da análise de redes nas pesquisas que adotam o modelo de coalizões de defesa como marco teórico auxilia na instrumentalização do conceito de redes adotado pelo ACF, na formação de coalizões (atores) que compartilham um sistema de crenças (laços) dentro dos subsistemas políticos (redes). A adoção desse método para o ACF deve atentar para as definições conceituais, a coleta e os tipos de dados e a abordagem adotada.

Como as crenças são compartilhadas entre os atores estatais e não estatais? Como as ideias mudam? As crenças são laços que unem os atores ou produtos de aprendizado das relações entre eles? Responder esses questionamentos importa para traduzir os conceitos teóricos para o plano empírico. O modelo do ACF possui uma sistemática própria de orientação para o estudo das crenças e formação das coalizões (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993). Associar esta técnica à análise de redes permite operacionalizar o que se considera como laço/relação entre atores para formação das coalizões.

A ausência de especificações sobre laços é um elemento presente em algumas teorias do campo que utilizam a noção de redes como marco conceitual (OLIVER; ACUTO, 2015), o que dificulta a sua aplicação podendo levar a pesquisas sem especificação metodológica, dificultando a transparência dos achados dos trabalhos. Oliver e Acuto (2015) ressaltam que em um contexto de aplicação desse tipo de análise, “para ser analiticamente útil, o conceito de uma rede de políticas deve ser capaz de explicar em termos de rede (estrutura, posição, características) resultados ou processos das políticas” (OLIVER; ACUTO, 2015, p.1, tradução nossa).

¹¹ Ver Borgatti e Everett (2013, p. 7-10) para uma exemplificação das possibilidades de empregos das medidas de rede como variáveis dependentes ou independentes.

Quanto aos dados, ao se trabalhar com as redes, o principal é o relacional, o que indicaria a conexão de um nó a outro (ator/ator ou ator/evento). O dado relacional pode ser dicotômico (i.e., existência de um contrato entre os atores; participou ou não participou de um evento) ou valorado (i.e., em escala de confiança, um nota atribuída de ator a outro) (WASSERMAN; FAUST, 2009). A coleta deste tipo de dado pode se dar por entrevistas e questionários que adotem perguntas sobre relações entre os atores ou em documentos públicos que contenham informações sobre o tipo de vínculo definido como constituinte da rede - no caso do ACF, das coalizões¹². Nesse sentido, Ward, Stovel e Sacks (2011) exemplificam perguntas relacionadas aos laços entre atores:

As questões básicas da rede perguntam sobre a presença, o tipo e a intensidade de um relacionamento entre o respondente e outros atores. Questões adicionais podem abranger os atributos dos atores (idade, sexo, educação e status ocupacionais) no caso de indivíduos; ou tipo de governança, especialidades comerciais etc. para outros tipos de atores) (WARD; STOVEL; SACKS, 2011, p. 255, tradução nossa).

Nas pesquisas utilizando o ACF (CAPELARI; ARAÚJO; CALMON, 2015; WEIBLE; SABATIER; MCQUEEN, 2009) os dados relacionais, mais especificamente as redes, permitiriam ampliar o exame dos complexos de relações associados às políticas públicas, de modo a examinar diferentes tipos de vínculos (laços) entre uma pluralidade de atores do Estado ou não (MARQUES, 2018). No modelo do ACF, coalizão se destaca como um conceito central dentro das acepções de rede, caracterizando-se por atores conectados por um sistema de crenças associado a determinada política.

O ACF define coalizões consistindo de membros que compartilham crenças centrais de políticas e se engajam em um grau não trivial de coordenação. Enquanto a maioria dos aplicantes

¹² Para Ward, Stovel e Sacks (2011, p. 255, tradução nossa): "As ferramentas básicas de coleta de dados da rede incluem questionários, entrevistas, observações, registros de arquivos e experimentos."

discutem crenças com algum nível de especificidade, muito poucos mencionam a coordenação. Weible e Sabatier (2005) e Weible (2005) são os únicos dois aplicantes do ACF que usam dados relacionais para investigar padrões de coordenação e o papel das crenças centrais como uma cola que une os membros da coalizão (WEIBLE; SABATIER; MCQUEEN, 2009, p. 132, tradução nossa).

A abordagem de análise de redes a ser utilizada depende do tipo de pergunta de pesquisa, seja o exame das hipóteses de coesão do modelo do ACF seja sobre o papel desempenhados pelas coalizões na difusão de ideias dentro dos subsistemas. Respeitando-se o fato de que o ACF é um modelo que pretende examinar o processo das políticas públicas, e especial as mudanças nas políticas (WEIBLE; SABATIER; MCQUEEN, 2009), a adoção dos parâmetros de análise de redes pode nos auxiliar a

entender a formação, a mudança e o processo da rede de políticas pode[ndo] nos informar não apenas sobre como os processos de políticas funcionam, mas também como as ideias e as evidências são encontradas e transmitidas entre os atores (OLIVER; ACUTO, 2015, tradução nossa).

O emprego da análise de redes associada com o ACF deve atentar para: a definição dos tipos de nós envolvidos no mapeamento das redes que estruturam o subsistema de políticas públicas (i.e., participantes e audiências públicas do poder judiciário e do poder legislativo sobre determinado tema)¹³; a definição dos tipos de laços/vínculos que unem os atores na constituição das redes; os atributos/variáveis que caracterizam os nós; e a previsão de coleta de dados relacionais.

¹³ Nesse caso, o mapeamento das redes seria constituído pela presença dos atores nas audiências públicas, em que se configurariam como nós “atores” e “audiências”, os dados de uma matriz de dois-modos.

4. Considerações Finais

O capítulo discutiu o tema das ideias como elemento central do processo de mudança política e de políticas públicas e a importância das interações entre atores e crenças por teorias cognitivas que dão maior ou menor ênfase a interesses e estruturas, situando a abordagem do modelo das coalizões de defesa (ACF) no âmbito do institucionalismo discursivo, avançando em uma tentativa de operacionalização daquele através do método de análise de redes.

Iniciou-se pelo debate das ideias, passando à caracterização da quarta vertente do neoinstitucionalismo, para enfim apresentar o modelo do ACF como uma possibilidade teórica no interior dessa vertente abrangente de consideração e centralidade dada às crenças e discursos. Por fim, apresentou-se o debate teórico das redes e sua contribuição para a análise da circulação de ideias e estruturas de arenas políticas, pensado como forma de investigação de coalizões. A análise de redes como perspectiva metodológica veio ao encontro da necessidade já identificada pelos teóricos do ACF de impor maior rigor metodológico às pesquisas.

Dada a maior incorporação de modelos teóricos de análise de políticas públicas apenas recentemente, e a ainda fraca densidade metodológica dos estudos desenvolvidos no Brasil, esta parece ser uma útil contribuição ao campo de estudos de políticas públicas, buscando subsídios metodológicos para melhor operacionalizar modelos teóricos complexos e fundamentais para a compreensão da relação entre ideias e atores, intermediada ou não por interesses, nos processos de formação de agenda e formulação.

Referências

BARCELOS, M. O Papel das Ideias nos Processos de Construção de Políticas Públicas: Abordagens Sintéticas versus Abordagens Pós-empiricistas. **Anais do I Seminário Internacional de Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul**, Porto Alegre, Brasil, v. 1, p. 1–24, 2015. Disponível em: <<https://googl/1pu9ah%3E>>. Acesso em: 26 set. 2015.

BORGATTI, S. P., MEHRA, A.; BRASS, D. J.; LABIANCA, G. Network Analysis in the Social Sciences. **Science**, [s. l.], v. 323, p. 892–896, 2009. Disponível em: <<http://science.sciencemag.org/content/323/5916/892.abstract>>. Acesso em: 26 set. 2015.

BORGATTI, S. P.; EVERETT, M. G.; JOHNSON, J. C. **Analyzing Social Networks**. 1. ed. London, UK: SAGE Publications Ltd, 2013.

CAMPBELL, J. L. Ideas, Politics, and Public Policy. **Annual Review of Sociology**, [s. l.], v. 28, n. 1, p. 21–38, 2002. Disponível em: <<http://www.annualreviews.org/doi/10.1146/annurev.soc.28.110601.141111>>. Acesso em: 26 set. 2015.

CAPELARI, M. G. M.; ARAÚJO, S. M. V. G.; CALMON, P. C. P. Advocacy Coalition Framework: Um Balanço Das Pesquisas Nacionais. **Administração Pública e Gestão Social**, [s. l.], v. 7, n. 2, p. 91–99, 2015.

CARRINGTON, P. J. Social Network Research. In: DOMÍNGUEZ, S.; HOLLSTEIN, B. (Eds.). **Mixed Methods Social Networks Research: Design and Applications**. 1. ed. New York: Cambridge University Press, 2014. p. 35–64.

HAAS, P. M. Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination. **International Organization**, Cambridge, v. 46, n. 1, p. 1–35, 1992.

JENKINS-SMITH, H. C.; NOHRSTEDT, D.; WEIBLE, C. M.; INGOLD, K. The Advocacy Coalition Framework: An Overview of the Research Program. In: **Theories of the Policy Process**. Philadelphia: Westview Press, 2014. p. 183–223

JOHN, P. Ideas. In: JOHN, P **Analysing Public Policy**. London: Continuum, 2006 [1998]. p. 144–166. (Critical Political Studies).

JURKEIWICZ, S. **Grafos - Uma Introdução**. Rio de Janeiro: OBMEP-PIC, 2009. Disponível em: <<http://www.obmep.org.br/docs/apostila5.pdf>>

LAZER, D. Networks in Political Science: Back to the Future. **PS: political science & politics**, United States, v. 44, n. 1, p. 61–68, 2011.

MARQUES, E. Redes e Comunidades de Políticas Públicas. In: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. (Eds.). **Dicionário de Políticas Públicas**. 3a ed. São Paulo: Fundap, 2015. p. 831–833

OLIVER, K.; ACUTO, M. Policy networks: what are they and what are they good for? **Paper for International Conference on Public Policy (ICPP), 1st to 4th July**, Milan, p. sem paginação, 2015. Disponível em: <<http://www.ippapublicpolicy.org/file/paper/1434019066.pdf>>

PIERCE, J.; PETERSON, H.; JONES, M.; GARRARD, S.; VU, T. There and Back Again: Tale of the Advocacy Coalition Framework. **The Policy Studies Journal**, Malden, v. 51, n. 45, p.S13-S46, 2017.

RAAB, J.; KENIS, P. Taking Stock of Policy Networks: Do they Matter? In: SIDNEY, M. S.; FISHER, F.; MILLER, G. J. (Eds.). **Handbook of Public Policy Analysis: theory, politics and methods**. Boca Raton, FL: CRC Press, 2007. p. 187–200

SABATIER, P. A. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning there in. **Policy Science**, [s. l.], v. 21, p. 129–168, 1988.

SABATIER, P. A. Change over a Decade or More. In: SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H.C. (Eds.). **Policy Change and Learning: an Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview Press, 1993. p. 13–39

SABATIER, P. A. Toward Better Theories of the Policy Process. **Ps: Political Science And Politics**, Washington, Dc, v. 2, n. 24, p.147-156, jun. 1991.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. (Eds.). **Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach**. Boulder: Westview Press, 1993.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. The Advocacy Coalition Framework: an assessment. In: SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. Oxford: Westview Press, 1999. p. 117–166

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The advocacy coalition framework: innovation and clarifications. In: SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. Boulder: Westview Press, 2007. p. 189–220

SCHLAGER, E.; BLOMQUIST, W. A Comparison of the Three Emerging Theories of the Policy Process. **Political Research Quarterly**, [s. l.], v. 49, n. 3, p. 651–672, 1996.

SCHMIDT, V. A. Discursive Institutionalism: The Explanatory Power of Ideas and Discourse. **Annual Review of Political Science**, Cambridge, USA, v. 11, n. 1, p. 303–326, 2008.

SCHMIDT, V. A. Taking ideas and discourse seriously: Explaining change through discursive institutionalism as the fourth 'new institutionalism'. **European Political Science Review**, Cambridge, v. 2, n. 1, p. 1–25, 2010.

SCHMIDT, V. A. Speaking of change: why discourse is key to the dynamics of policy transformation. **European Political Science Review**, [s. l.], v. 5, n. 2, p. 106–126, 2011.

WARD, M. D.; STOVEL, K.; SACKS, A.. Network Analysis and Political Science. **Annual Review of Political Science**, Cambridge, USA, v. 14, n. 1, p. 245–264, 2011.

WASSERMAN, S.; FAUST, K. **Social Network Analysis: Methods and Applications**. 19th print ed. New York, NY: Cambridge University Press, 2009.

WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A.; MCQUEEN, K. Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. **The Policy Studies Journal**, Malden, United States, v. 37, n. 1, p. 121–140, 2009.

WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C.; NOHRSTEDT, D.; HENRY, A. D.; DELEON, P. A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework: An Introduction to the Special Issue. **The Policy Studies Journal**, Malden, v. 3, n. 39, p.349-360, 2011.



capítulo
3

As políticas públicas como dispositivos

de autoreferencialidade e autoreflexividade das sociedades modernas: contribuições da abordagem de Pierre Muller

Catia Grisa¹

A publicação do livro “O Estado em Ação” de Bruno Jobert e Pierre Muller em 1987 significou uma mudança paradigmática na compreensão do Estado e das políticas públicas na França e, em alguma medida, na Europa. Ao invés de focalizar a natureza do Estado – ou, em outros termos, “o que faz que o Estado seja o que é” (MULLER, 2015a, p. 3) –, os autores procuraram analisar o que o Estado faz por meio de suas práticas, ou seja, o “Estado em ação” por meio das políticas públicas (JOBERT; MULLER, 1987). A partir da interpretação sobre alguns limites do marxismo (ainda que inspirado por ele), em diálogo com a sociologia das organizações e inspirados por outras contribuições teóricas, ao invés de olhar o Estado apenas enquanto estrutura, os autores procuraram analisar os atores fazendo políticas públicas (MULLER, 1995 ; MULLER, 2015b).

¹ Doutora em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Professora Adjunta da UFRGS. E-mail: catiagrisaufrgs@gmail.com

Ademais, as políticas públicas passaram a ser compreendidas como dispositivos por meio dos quais o Estado e as sociedades pensam, dizem e agem sobre elas mesmas na perspectiva de resolver problemas emergentes. Tratam-se, portanto, de dispositivos de autoreferencialidade e autoreflexividade que assumem a função de ordem (MULLER, 2015a, 2015b). “As políticas públicas são mais que ferramentas ou instrumentos do Estado, elas são a essência mesma do Estado” (MULLER, 2015a, p. 05), na medida em que explicitam “a que e a quem serve o Estado (ou a que e a quem ele não deve servir)” a partir de interpretações prevaletentes na sociedade. A forma como as sociedades pensam, dizem e agem se expressa por meio do referencial global (compreensão geral sobre a sociedade/mundo) e do referencial setorial (interpretação sobre o papel do setor na sociedade/mundo). Nesta perspectiva, Pierre Muller procura sociologizar as políticas públicas, abrindo a “caixa preta” até então discutida, na França, fundamentalmente pelo direito, economia, administração (MULLER, 2015b).²

Em trabalhos mais recentes, particularmente no livro “A sociedade de eficácia global”, Muller (2015a) aponta que, desde o final do século XIX, diferentes formas de pensar e agir (ou referenciais globais) marcaram a atuação dos Estados. A cada ciclo, a função de ordem das políticas públicas foi exercida de modo distinto a partir de diferentes visões sobre como o mundo deveria e deve ser. Estas visões resultam da confluência entre as condições de produção e de distribuição da riqueza (regime mercantil); do “lugar” do Estado Nação nas relações internacionais (regime de globalização); das relações entre os indivíduos e o espaço cívico (regime de cidadania); e do papel do Estado e das políticas públicas (regime de ação pública). Para o autor, quatro referenciais globais (ou ciclos) podem ser observados ao longo do tempo com impactos distintos sobre as sociedades, os Estados, os

² A partir da contribuição de Pierre Muller e de outros autores franceses, Hall (2015) e Schmidt (2015) observam que o campo de análise de políticas públicas francesa é muito mais influenciado e está mais próximo da ciência política, dos estudos sobre política comparada, da economia política, da teoria política e da filosofia que aquele dos Estados Unidos. De acordo com Schmidt (2015), o campo de análise de políticas públicas afastou-se da seara da ciência política nos Estados Unidos nos anos 1970, tornou-se mais empiricamente focado e menos enraizado em teorias sociológicas e políticas. Ademais, na França, a análise de políticas públicas permanece centrada no Estado como um princípio organizador para reflexões teóricas e pesquisas empíricas, enquanto nos Estados Unidos o Estado não faz parte e não é usado na linguagem cotidiana. O foco dos estudos são os governos, e o “Estado tem quase desaparecido como um objeto de estudo per se” (SCHMIDT, 2015).

setores e as políticas públicas: a) Estado Liberal-industrial (final do século XIX até a crise de 1929 e Segunda Guerra Mundial); b) Estado Providência (1945-75); c) Estado-empresa (1980-1990); e d) (o necessário) Estado da governança sustentável (a partir de meados dos anos 2000).

Para Radaelli (2015), as interpretações de Pierre Muller apresentam contribuições importantes para entender as relações entre Estado e Sociedade, e o papel das ideias e das variáveis cognitivas nas mudanças das políticas públicas e no processo histórico de construção da legitimidade social e da governança política. Contudo, longe de serem consideradas fruto de ideias ou de representações “flutuando livremente”, as políticas públicas são interpretadas como produtos das relações de poder entre os atores e da capacidade de agência dos atores sociais (RADAELLI, 2015; HALL, 2015; THATCHER, 2015).³ Nessa perspectiva, “evoluções cognitivas estão relacionadas com batalhas por dominação e com diferentes atores perseguindo estratégias de dominação legítimas” (THATCHER, 2015, p. 251). Com efeito, visando enfatizar a influência das relações de poder, das estruturas institucionais e da agência dos atores em sua interpretação, o próprio Muller não se reconhece enquanto representante da abordagem cognitiva de análise de política (MULLER, 2015a). Para o autor,

não são as ideias ou discursos que determinam as mudanças nas políticas públicas. Minha perspectiva é, portanto, diferente daquela de pesquisadores que se situam nessa problemática [abordagem cognitiva], embora todo o interesse que representam para mim na medida em que eles [autores da abordagem] me trazem elementos preciosos para compreender o enquadramento intelectual das políticas públicas e, portanto, a participação dos atores nos mecanismos de produção do pensamento do mundo (MULLER, 2015a, p. 56).

³ Hall (2015) destaca que esses elementos apresentam interface com a perspectiva de mudanças graduais desenvolvida por Mahoney e Thelen (2010) e Streeck e Thelen (2005), na medida em que articulam mudanças institucionais com a capacidade de agência dos atores sociais.

Mesmo com essa ressalva feita, a contribuição de Pierre Muller soma-se a um conjunto de autores que enfatizam a importância das ideias nas políticas públicas. As abordagens dos múltiplos fluxos (KINGDON, 2006), dos fóruns e arenas (FOUILLEUX, 2003, 2015, 2011; JOBERT, 1992), das coalizões de interesses (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993, 1999), dos paradigmas (HALL, 1993; SUREL, 1998), das narrativas de políticas públicas (RADAELLI, 2000; JONES; MCBETH, 2010) e do neoinstitucionalismo discursivo (SCHMIDT, 2008) compõem o grande quadro das abordagens cognitivas. As interpretações de Muller dialogam e encontram similaridades com esses autores, mas também o autor trata as ideias e suas disputas no âmbito da sociedade e do Estado de maneira própria.

Esse capítulo tem como objetivos apresentar a abordagem construída pelo autor; mapear algumas mudanças e aprofundamentos em conceitos, noções e relações desenvolvidos ao longo do tempo; e problematizar suas contribuições a luz de outros contextos sociais e políticos ou de outros conceitos e interpretações. Para isto, o texto está organizado em mais três seções. A primeira retoma algumas interpretações que contribuíram e inspiraram a elaboração da abordagem, bem como apresenta alguns de seus conceitos fundamentais. Ilustrando a “trajetória das ideias” do autor e a tentativa de mapear os diferentes pensamentos e modos de agir das sociedades sobre elas mesmas desde meados do século XIX, a segunda apresenta os ciclos de ação pública ou os referenciais globais identificados pelo autor. A terceira visa problematizar e sistematizar as principais contribuições do autor.

1. As políticas públicas como dispositivos de autoreferencialidade e autoreflexividade das sociedades contemporâneas

As políticas públicas são um fenômeno do século XIX. É com esta afirmação que Pierre Muller (2015a, 2015b) elabora sua compreensão sobre o próprio sentido das políticas públicas. Tal afirmação não ignora que, antes

desse período, já existiam práticas, dispositivos ou instrumentos de ação pública em várias áreas ou domínios, como controle sobre o território, arrecadação de impostos, regramentos para situações de guerra, controle e repressão a comportamentos desviantes, ações contra epidemias etc. No entanto, a partir dos anos 1850, a ação pública foi “obrigada” a “levar em conta os efeitos da desarticulação, das fraturas e deslocamentos que acompanham a transformação das sociedades ocidentais com a passagem para uma economia industrial de mercado” (MULLER, 2015a, p. 8).

Em sua reflexão, Muller retoma as contribuições de Polanyi (2012) para quem o mercado (“moinho satânico”) provocou uma “grande transformação” na organização das sociedades europeias no século XIX. Nesse período, trabalho, terra e dinheiro, elementos essenciais para as indústrias, tornaram-se mercadorias negociadas e arbitradas pela economia de mercado. No entanto, para Polanyi (2012), trabalho, terra e dinheiro são “mercadorias fictícias” e sua regulação apenas pelo mecanismo de mercado levaria ao “desmoronamento da sociedade”. “Nenhuma sociedade suportaria os efeitos de um tal sistema de grosseiras ficções, mesmo por um tempo muito curto, a menos que a sua substância humana natural, assim como a sua organização de negócios, fosse protegida contra os assaltos desse moinho satânico” (POLANYI, 2012, p. 79). Rompendo com a utopia do mercado autoregulado, o Estado aparece “protegendo” a sociedade. Assim, para Muller (2015a, p. 27),

este é o momento onde as sociedades são condenadas a colocar em ação dispositivos autoflexivos destinados a tomar em conta os efeitos das fraturas ligadas aos deslocamentos de comunidades territoriais, à industrialização e à extensão da forma mercadoria.

Além da necessidade de se autoprotoger dos efeitos da economia de mercado, para Muller (2015a), o “florescimento” da ação pública no século XIX está relacionado com a crescente divisão do trabalho. Nas sociedades tradicionais (França do Regime Antigo), os territórios, com fraca divisão do trabalho, relativamente autônomos e capazes de garantir sua própria

reprodução, apareciam como elementos estruturadores das identidades sociais. Retomando as contribuições de Durkheim, Muller (2008) observa que aqui prevalecia a solidariedade mecânica entre os indivíduos. No entanto, “a explosão da divisão social do trabalho” nos séculos XVIII e XIX alterou essa configuração. A família deixou de ser o lugar da atividade econômica para se limitar à esfera da reprodução; as atividades econômicas passaram a se desenvolver no universo profissional; houve uma fragmentação das atividades econômicas em profissões cada vez mais numerosas e especializadas; e emergiram novas lógicas de agrupamentos da divisão do trabalho, não mais pelos territórios, mas pelas profissões. A solidariedade orgânica (DURKHEIM, 1999) emergiu como uma necessidade.

No entanto, conforme Muller (2008, 2015a), a passagem da solidariedade mecânica para a solidariedade orgânica, fruto da modernidade e da industrialização, exigiu regulação externa, cabendo este papel ao Estado. À medida que a divisão do trabalho se intensificou, cresceu a necessidade e os desafios de colocar o conjunto das partes e setores em coordenação e em “ordem”. “Produto da divisão do trabalho, os diferentes agrupamentos setoriais são, ao mesmo tempo, dependentes uns dos outros e antagonistas na obtenção de recursos raros” (MULLER, 2008, p. 12). Em outras palavras, “a extensão da divisão do trabalho ‘condena’ as sociedades modernas a encontrar nelas mesmas os instrumentos para colocar em ordem os problemas de integração decorrentes” (MULLER, 2015a, p. 47). Assim, as políticas públicas assumem a função de colocar em ordem a sociedade, ilustrando os “problemas que as sociedades se dispõem a resolver por meio do Estado” (MULLER, 2015a, p. 34).

Esta dimensão de colocar “em ordem os subsistemas” também foi inspirada nos estudos sobre práticas de planejamento prevalecentes na França nas décadas de 1960/70 (notadamente Lucien Nizard e Ives Barel), os quais buscavam construir formas de coordenação entre diferentes setores vitais para o desenvolvimento da economia francesa (MULLER, 2015a, 2015b). Cada subsistema – ou setor nos termos de Muller (2008, 2015b), ou seja, a ação pública setorializada de acordo com saberes especializa-

dos (saúde, educação, agricultura, transporte, meio ambiente etc.) – tem dinâmicas próprias, cujas interrelações podem expressar objetivos contraditórios. Nesse contexto, a regulação entre eles se fazia necessária, visando colocá-los em coerência e garantir a reprodução global do sistema social. Como menciona Jobert (1995, p. 15), “o planejamento age pela difusão de uma mesma visão de futuro da sociedade, contribuindo para reduzir os graus de incompatibilidade de projetos delineados por atores [ou setores relativamente] autônomos”.

A partir dessas compreensões, as políticas públicas vão ganhando contornos mais amplos que simples dispositivos ou instrumentos técnicos construídos ou acionados pelo Estado. As políticas públicas passam pela mediação da compreensão que as sociedades fazem delas mesmas. Para essa conceituação, Muller (2015a) dialoga também com as contribuições de Foucault e de Giddens.

No caso do primeiro autor, ganha proeminência a noção de governamentalidade, ou seja, não se trata mais da capacidade de um soberano impor seu poder sobre um território (governar um território), mas das diferentes formas de governar o conjunto da população nas sociedades modernas por meio de instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e estratégias (FOUCAULT, 2008). Para governar, o soberano não deve se apoiar somente em leis que lhe são externas, mas sobre saberes oriundos do conhecimento das coisas permitindo refletir e agir. O Estado moderno nasce quando a governamentalidade tornou-se uma prática calculada e reflexiva. Em diálogo com esta noção e enfatizando essa dimensão de reflexividade, Muller (2015a) compreende que se trata “de um Estado que pensa a sociedade pensando ele mesmo e que age sobre a sociedade agindo sobre ele mesmo”. Nas palavras de Foucault (2008, p. 143-144.),

Por esta palavra, “governamentalidade”, entendo o conjunto constituído pelas instituições, os procedimentos, análises e reflexões, os cálculos e as táticas que permitem exercer essa forma bem específica, embora muito complexa, de poder que tem por alvo principal a população, por principal forma de sa-

ber a economia política e por instrumento técnico essencial os dispositivos de segurança. Em segundo lugar, por “governamentalidade” entendo a tendência, a linha de força que, em todo o Ocidente, não parou de conduzir, e de desde há muito, para a preeminência desse tipo de poder que podemos chamar de “governo” sobre todos os outros – soberania, disciplina – e que trouxe por um lado, o desenvolvimento de toda uma série de aparelhos específicos de governo [e, por outro lado], o desenvolvimento de toda uma série de saberes. Enfim, por “governamentalidade”, creio que se deveria entender o processo, ou antes, o resultado do processo pelo qual o Estado de justiça da Idade Média, que nos séculos XV e XVI se tornou o Estado administrativo, viu-se pouco a pouco “governamentalizado”.

Confluente com esse debate sobre saberes, reflexividade e governamentalidade, Muller (2015a) também dialoga com a noção de modernidade reflexiva proposta por Giddens (1991). Reflexiva, aqui, não significa simplesmente reflexão, acréscimo de conhecimento ou cientificação, mas sim autoconfrontação (BECK, 1997). Diz respeito a um período em que o pensamento e a ação estão constantemente refratados entre si como se estivessem diante de um espelho. Como observa Giddens (1991, p. 45), “[...] as práticas sociais são constantemente examinadas e reformadas à luz de informação renovada sobre estas práticas, alterando assim constitutivamente seu caráter.”

A partir dessas revisões e diálogos, o autor propõe duas noções articuladas: autoreferencialidade e autoreflexividade. “Autoreferencialidade designa o processo por meio do qual a sociedade se ‘pensa’ e se ‘diz’ sem passar por sistemas de referências exteriores a ela mesma (Deus, natureza, cosmos...)”. Por sua vez, autoreflexividade “designa a capacidade da sociedade ‘agir’ sobre ela mesma, por meio de instrumentos visando produzir efeitos sobre o mundo, mudar o mundo e, portanto transformar ela mesma” (MULLER, 2015a, p.20). As políticas públicas operam uma espécie

de fusão entre autoreferencialidade e autoreflexividade, ou seja, são programas de ação reflexivos sobre o mundo, elaborados pelo Estado e colocados em ações por meio de instrumentos que visam atingir determinados objetivos (implícitos e explícitos) (MULLER, 2015a). A partir da crescente divisão social do trabalho, da fragmentação em subsistemas (ou setores) e da complexidade das sociedades, e da emergência da sociedade de mercado, as sociedades (ganhando proeminência o papel do Estado nessas) precisam pensar e agir sobre elas mesmas.

O nascimento das políticas públicas é indissociavelmente ligado à necessidade incontornável, para as sociedades modernas, de se colocar à distância delas mesmas a fim de proceder, de maneira autoreferencial e autoreflexiva, por meio de dispositivos apropriados, a regulação da relação entre as partes e o todo social.(...) o momento das políticas públicas corresponde, portanto, a um momento decisivo na autoreflexividade da ação pública, na medida onde ela vai tomar a forma de uma tentativa de ajustar os desafios setoriais (indústria, agricultura, comércio, pobreza etc.) com uma visão global ‘construída’, e não mais fundada em algo transcendente (MULLER, 2015a, p. 27 e 29).

Esta interpretação do autor nos conduz a duas noções chaves da abordagem: referencial global e referencial setorial. A primeira se organiza em torno de uma “teoria prática do Estado” (MULLER, 2015a, p. 57). Trata-se de uma compreensão do “mundo” que diz “a que e a quem serve o Estado (ou a que e a quem ele não deve servir)”, estabelecendo o lugar das políticas públicas no funcionamento das sociedades (MULLER, 2015a, p. 57). Nos trabalhos iniciais de Jobert e Muller (1987) e Muller (2008), global referia-se ao quadro geral de interpretação do mundo, superando os limites de um setor, de um domínio ou de uma política (MULLER, 2005); seria “(...) a representação que uma sociedade faz da sua relação com o mundo em um momento dado” (MULLER, 2008, p. 65) e, partir dessa e das políticas públicas decorrentes, procura colocar os setores em coerência (MULLER, 2015a).

Tomada muito mais como uma variável explicativa das mudanças setoriais que analisada em sua própria lógica (JOBERT, 1995), a noção de referencial global tornou-se objeto de debates e controvérsias (FOUILLEUX, 2011; MÉRIAUX, 1995; MULLER, 1995). Para Fouilleux (2011), o referencial global permaneceria como um ponto cego na análise, na medida em que há poucas explicações sobre sua procedência e mudanças ao longo do tempo.⁴ Complementarmente Papadopoulos (2015, p. 105) afirma que a “noção de referencial global parece bem mais difícil de operacionalizar que a noção parenta, mais papável, de referencial setorial”. Por sua vez, Ravinet e Palier (2015) caracterizaram o referencial global como uma categoria “fantasmagórica”, pouco clara e precisa, e mesmo pouco discutida por Pierre Muller.

Visando deixar mais clara, Muller foi incorporando novos elementos à noção. No livro *La société de l'efficacité globale*, Muller (2015a) denomina a compreensão de referencial global apresentada acima como Global 1. Trata-se de uma projeção globalizante, que formula uma visão geral do mundo a partir da qual os setores são colocados em coerência. No entanto, desde os anos 2000, o global também assume uma relação com a globalização, ou seja, é importante incorporar na análise os efeitos da globalização econômica e da emergência de uma governança global sobre as “fronteiras” do Estado-nação e compreender as políticas públicas um contexto mais amplo que o quadro nacional (RAVINET; PALIER, 2015). Muller (2015a, 2015b) denomina esta dimensão de Global 2. Assim, as sociedades se colocam, se interpretam e agem a partir de uma articulação entre o Global 1 e o Global 2 (MULLER, 2015a; 2015b). Com efeito, o Global 1 é cada vez mais definido em decorrência do Global 2. As transformações do mundo global (Global 2) interferem na maneira como as sociedades se projetam elas mesmas como um todo (MULLER, 2015a).

⁴ Para Fouilleux (2003, 2011, 2015), a noção de referencial global deixa pouco explícitos a diversidade de atores e os intensos processos de negociação em sua construção. Procurando superar esses limites e inspirada pelo trabalho de Jobert (1994), a autora trabalha com as noções de fóruns (fóruns de produção de ideias e fóruns de comunidades de política pública) e arenas. Ilustrando, a autora cita que o referencial global do mercado nos anos 1980/90 foi construído por Estados, organizações internacionais, empresas, organizações profissionais, consultores, acadêmicos, organizações não governamentais etc. “cada um tentando influenciar os conteúdos, os modos de elaboração e as formas de implementação das políticas” (FOUILLEUX, 2015, p. 291). Distintos fóruns de produção de ideias contribuíram nesse processo e intensas negociações foram realizadas no fórum de comunidades de política pública.

Nos trabalhos recentes, Muller (2015a) também enfatiza que o referencial global compreende quatro regimes de reflexividade: a) regime mercantil, que define as condições de produção da riqueza e sua repartição; b) regime de globalização, que designa as relações do Estado-nação com outros países e com o resto do mundo (empresas, organização não governamentais, movimentos sociais etc.); c) regime de cidadania, que organiza a relação entre os indivíduos e o espaço cívico e a importância desses elementos; d) regime de ação pública, que define o papel do Estado na sociedade e o lugar das políticas públicas.⁵ Esses elementos também permitem entender o referencial global como grandes modelos de interpretação do mundo que colocam em ordem ou interferem nas dinâmicas de diferentes setores ou subsistemas.⁶ Para Hall (2015), o referencial global fornece a base para uma dada ordem social, constitutiva do que os cidadãos acreditam que podem esperar do Estado e o que este pode impor a eles. Em outras palavras, trata-se de modelos econômicos (e ideológicos) dominantes em diferentes períodos de evolução do capitalismo (RAVINET; PALIER, 2015). Em cada período, o global corresponde a um determinado estado da evolução do capitalismo (RAVINET; PALIER, 2015).

Como principais componentes abstratos do Global, os regimes apresentam fronteiras fluídas e estão inter-relacionados conferindo “coerência à maneira como uma sociedade, em um momento dado, se pensa, se diz e

⁵ No texto de 2015b, Muller trabalha com três regimes de ação sobre o mundo: regime de ação pública, regime de cidadania e regime econômico e social. A incorporação de um novo regime aparece no livro “A sociedade da eficácia global” (MULLER, 2015a).

⁶ A noção de referencial global tem proximidade com as noções de *deep core* (axiomas fundamentais) de Sabatier e Jenkins-Smith (1993, 1999) e paradigma de Hall (1993), contudo as três noções não remetem ao mesmo tipo de representações (RAVINET; PALIER, 2015). Enquanto os axiomas fundamentais estão presentes nas concepções dos atores sociais, o referencial global, ainda que igualmente construído pelos atores sociais, encontra sua manifestação principalmente nas políticas públicas (RAVINET; PALIER, 2015). Ademais, enquanto a noção de paradigma se interessa pela produção do conhecimento e teorias econômicas e é validado ou invalidado a partir da verificação experimental, a noção de referencial diz respeito a crenças “muito mais difusas” e perde sua validade quando os atores não crêem mais nelas (RAVINET; PALIER, 2015, p. 36). Com a noção de paradigma procura-se “fazer sociologia da carreira das ideias econômicas, enquanto que na abordagem em termos de referencial, o foco é mais aberto, e trata-se de fazer uma sociologia da construção da evidência impregnada por ideias econômicas” (RAVINET; PALIER, 2015, p. 37). Hall (2015) também reconhece similaridades entre a noção de paradigma e referencial, na medida em que ambas tomam as ideias como centrais na construção das políticas públicas e reconhecem o peso das forças sociais. No entanto, para o autor, enquanto o mesmo relaciona as políticas e mudanças de paradigma com períodos eleitorais, Muller conecta referencial com as forças sociais presentes na sociedade. Schmidt (2015) também observa semelhanças entre o referencial e o neoinstitucionalismo discursivo desenvolvido por ela. De acordo com a autora, ambos visam capturar a ampla gama de modos por meio dos quais as políticas públicas operam, desde o conteúdo substantivo de ideias e valores até o processo interativo dos agentes na esfera política e na política pública.

age sobre ela mesma por meio de dispositivos de reflexividade” (MULLER, 2015a, p. 121). No entanto, cada regime apresenta temporalidades distintas.

[...] a evolução, a transformação de cada um desses regimes ocorre segundo uma temporalidade mais ou menos longa, e mais ou menos rápida, em função do ritmo de transformação de seus componentes institucionais e intelectuais (MULLER, 2015a, p. 120).

Cada regime apresenta movimentos, contradições, sobressaltos que lhe são próprios, conferindo ritmos e dinâmicas distintas. Quando tais regimes se desarticulam abre-se a possibilidade para “uma conversão sistemática”, possibilitando um novo ciclo, um novo referencial global, uma nova rearticulação dos regimes de reflexividade, a partir de novas ideias, interpretações sobre a sociedade e reconfigurações institucionais.

A passagem de um referencial global para outro resulta da equação entre os estrangimentos estruturais e a liberdade de ação dos atores. A mudança no referencial global não decorre apenas de alterações nas ideias, na forma de interpretar o mundo, mas envolve mudanças nas relações de poder, nas estruturais institucionais e construção de uma nova hegemonia política (MULLER, 2015a). Cabe a “novos” mediadores do referencial global aproveitar essas “crises sistemáticas” para ocupar os espaços de poder e a produção de “sentido”. As fricções entre os regimes de ação e a crise no referencial global alteram os recursos entre os grupos de atores, possibilitando que novos atores se posicionem de maneira dominante e legítima nos dispositivos de autoreflexividade do mundo global (MULLER, 2015b). Para Hall (2015), compreender o referencial global hegemônico significa entender as origens e as bases da legitimidade política.

A manifestação das desarticulações e fricções entre os regimes de ação e os efeitos de um novo referencial global se expressam nos setores e no referencial setorial. Em suas interpretações iniciais, baseadas em um contexto neocorporativista, Jobert e Muller (1987) definiram o referencial setorial como a imagem dominante em setor, decorrente do monopólio

de representação por determinados profissionais (HALPERN; JACQUOT, 2015; MASSARDIER, 2011; POLLET, 1995). No entanto, os debates sobre redes de política pública, governança entre uma multiplicidade de atores (governamentais e não governamentais) e temas intersetoriais promoveram tensionamentos na noção (HALPERN; JACQUOT, 2015; GRISA, 2012; MASSARDIER, 2011; POLLET, 1995). Em resposta, ainda em 1995, Muller (1995, p.174-5) admite que em certos casos é difícil visualizar um setor, contudo ressalta que

[...] é necessário tomar esta noção de setor não como um estado, mas como uma tendência: todas as políticas públicas, em graus diversos, tendem a se setorializar, isto é, a “cortar uma fatia” do real, frequentemente em torno de um problema, às vezes em torno de um grupo social (ou os dois) e a desenvolver uma expertise socialmente legítima correspondente a este domínio. É este processo de setorialização que me parece interessante, mais que a existência ou não de um setor.

Assim, o referencial setorial diz respeito às representações de um setor, entendido como uma estrutura vertical de papéis sociais (em geral, profissionais) que congrega regras de funcionamento, elabora normas e valores específicos e delimita suas fronteiras (MULLER, 2005, 2015a). De modo simplificado, um setor é formado por um conjunto de problemas associados de maneira mais ou menos institucionalizada a certas populações (MULLER, 2005, 2015a). O setor, ou a setorialização da ação pública, é resultado de um processo de aquisição, por parte do Estado, de competências sobre um problema dado, de legitimidade para exercer sua autoridade, participando assim de sua racionalização (HALPERN; JACQUOT, 2015). Desse modo, ainda que, por exemplo, a questão de gênero e homossexualismo não conforme um setor no sentido *stricto sensu*, é importante considerar que tal problemática é afetada pela relação global/setorial. Mais do que a definição ou a delimitação de um setor, é o processo de setoria-

lização que ganha importância com a finalidade de explicar as mudanças nas políticas públicas (HALPERN; JACQUOT, 2015).

As políticas públicas (e suas mudanças) são, desse modo, resultado de um ajustamento entre o referencial global e o referencial setorial. As crises sistêmicas que marcam a passagem de um ciclo de ação pública para outro (com suas respectivas crises nos regimes de ação discutidos acima) se manifestam por meio de uma crise na relação global/setorial. O modo como ocorre o ajustamento em cada setor depende da “exposição” do setor ao global, da sua configuração, da capacidade dos mediadores setoriais em construir a hegemonia e das margens de jogo abertas aos atores do setor (MULLER, 2015a). Em alguns setores e situações, o reajuste é rápido e completo, com a emergência de novos mediadores setoriais e de um novo referencial setorial (coerente com o global). Em outros, a crise da relação global/setorial é prolongada, em geral com efeitos devastadores. Em geral, em todos há conflitos e resistências por parte daqueles que serão “vítimas” do ajuste global/setorial. Assim, “A gestão da relação global/setorial constitui o mecanismo central por meio da qual as políticas públicas incorporam a ação das sociedades sobre elas mesmas” (MULLER, 2015a, p. 133).

Para Peter Hall (2015), em situações de estabilidade, o referencial (global, setorial e de política pública) especifica não apenas a direção que a política pública deve tomar, mas também quem deve guiar a política nessa direção, conferindo (em contextos democráticos) legitimidade aos mediadores que angariaram espaço político e institucional, enquanto conduz outros à marginalização.

2. Os referenciais globais ou os ciclos de ação pública

Como aludido na introdução, para Muller (2015a, 2015b), quatro referenciais globais ou ciclos de ação pública permearam as transformações globais da governança desde o final do século XIX. Cada ciclo de ação pública refere-se ao “processo por meio do qual se desenvolve, se estabiliza e

depois se desagrega uma configuração global que define o papel e o lugar das políticas públicas no funcionamento das sociedades” (MULLER, 2015b, 413). A sequência dos ciclos procura explicar as mudanças na forma da ação pública ao longo do tempo, sendo essas resultantes dos constrangimentos estruturais e/ou das liberdades aos atores.

O ciclo do Estado liberal-industrial (ciclo 1) registra o “florescimento” das políticas públicas e a emergência de dispositivos de autoreflexividade pelas sociedades em decorrência da industrialização. Tal ciclo compreende o período do final do século XIX, passando pela crise do de 1929 e a Segunda Guerra Mundial. Trata-se de um período de pujança do capitalismo industrial (*regime mercantil*) que, além de mudanças como a adoção de inovações técnicas, o êxodo rural, a urbanização..., provoca o nascimento de uma cidadania de classes sociais (*regime de cidadania*). As relações no espaço cívico decorrem da posição que os atores ocupam em relação aos meios de produção (capitalista, operário, proprietário de terras, camponês) e não mais pelo pertencimento a um território/comunidade local (MULLER, 2015b). No que concerne ao *regime de globalização*, trata-se de um período de apogeu e crise do sistema Westfaliano, fundado sobre as relações entre Estados-nação soberanos atuando em territórios bem delimitados. Por sua vez, o *regime da ação pública* corresponde aquele de um Estado liberal, “cuja principal função é assegurar um mínimo de coesão social para impedir o ‘questionamento’ do regime mercantil, fundado na submissão das camadas populares à industrialização” (MULLER, 2015a, p. 80). As políticas públicas não visavam transformar a sociedade, mas sustentar o desenvolvimento industrial preservando a ordem social de classe.

Esses elementos, em conjunto, configuraram o referencial global do liberalismo (*laissez-faire*) que, ainda que seguindo caminhos distintos em sua construção e com temporalidades diferenciadas em cada país, desencadeou o mesmo quadro cognitivo-normativo em todos eles (MULLER, 2015b). Esse referencial teve seu apogeu antes de 1914, sendo que, posteriormente, os questionamentos do Regime de Cidadania (com a Revolução Russa de 1917 e o crescimento dos partidos vinculados aos trabalhadores/operários), a crise de 1929 e a Grande Depressão “colocaram em xeque” as

interpretações vigentes e os mediadores dominantes. Abriu-se espaço para novas ideias, dentre elas as interpretações keynesianas (MULLER, 2015a).

O Ciclo do Estado Providência (ciclo 2) corresponde ao período dos Trinta Gloriosos. Em termos de *regime de globalização*, o contexto internacional foi marcado pela bipolarização e tensionamentos políticos decorrentes do acordo de Bretton Woods, da emergência dos Estados Unidos como grande potência e o bloco soviético como contraponto, e do início da Guerra Fria. Quanto ao *regime mercantil*, trata-se de um período de crescimento econômico, de forte intervenção estatal em diversos setores e emergência de empresas multinacionais. Foi um período em que o capitalismo foi organizado pela ação pública, sendo emblemática a construção do Estado de Bem Estar Social (sistema de proteção social) e dos planos de desenvolvimento. Acompanhando esse processo, o *regime de ação pública* caracterizou-se pelo Estado intervencionista e, neste contexto,

o desenvolvimento dos Estados-providência foi acompanhado de um enfraquecimento da cidadania de classe vis-à-vis o fortalecimento do regime de cidadania fundado na inserção no espaço profissional. [...] a identidade social principal passa pelo exercício de um emprego e a inserção em uma profissão em detrimento do status local ou familiar: a identidade dominante é setorial (MULLER, 2015a, p. 85).

Orientando as mudanças em tais regimes, em grande medida, encontravam-se ideias keynesianas, constituindo o referencial global keynesiano. “Os economistas keynesianos vão tornar o mundo pós-guerra inteligível e legitimar o papel do Estado na regulação das crises econômicas a partir da crítica às políticas do *laissez-faire*, típicas do ciclo 1” (MULLER, 2015a, p. 86). No entanto, no final de 1960 e início dos anos 1970, com o movimento da contracultura, a crise de Bretton Woods, as crises do petróleo e as crises econômicas e sociais, o referencial global estabelecido foi outra vez “colocado em xeque”. Na disputa entre interpretações sobre o modo

como as sociedades intervêm nelas mesmas, um novo quadro cognitivo e normativo ganhou espaço.

O ciclo do Estado-empresa (ciclo 3) começa nos anos 1980 com as crises econômicas em diversos contextos e ganha impulso com o fim da guerra fria, a queda do bloco comunista e o estabelecimento da economia do mercado “como único modo de produção da riqueza” (MULLER, 2015a, p. 90). O capitalismo financeiro ou acionário é a sustentação do novo *regime mercantil*, que privilegia a criação de valor pelos proprietários do capital em detrimento dos salários (MULLER, 2015b). Em termos de *regime de ação pública*, ganha espaço um Estado administrativo, cujas ações são pautadas pela “política da oferta” (substituindo a política da demanda, característica do período keynesiano) e que procura reduzir os custos de gastos sociais focalizando as ações naqueles que têm mais necessidade. Novas normas orientam a ação pública, como a reforma do Estado, a limitação no número de funcionários, a abertura à concorrência dos serviços públicos e a redução da intervenção econômica. “A administração pública se alinha aos modelos de gestão das empresas, considerando que a regra passa a ser aquela da eficácia e da eficiência (relação custo-resultado) das políticas públicas” (MULLER, 2015a, p.95). No que concerne ao *regime de globalização*, diferente da dualidade que marcava o período anterior, emerge a multipolaridade de atores estatais e não estatais. Ademais, a própria globalização e a constituição dos blocos econômicos e estruturas supranacionais (por exemplo, União Europeia) passam a ganhar importância e legitimidade na fabricação de políticas públicas, uniformizando “receitas” econômicas e sociais. Ao mesmo tempo em que globaliza, em termos de *regime de cidadania* a dinâmica volta-se aos indivíduos, que, cada vez mais, “se emancipam dos constrangimentos identitários impostos, sejam eles locais, de classe ou profissionais”, e escolhem identidades múltiplas (MULLER, 2015a, p. 96). Libertando-se de constrangimentos sociais e morais, em uma economia de mercado os indivíduos tornam-se “empresários de suas próprias vidas”. Influenciado pela ideias da Escola de Chicago e por mediadores como o Banco Mundial, o próprio referencial global torna-se aquele da eficiência

pública, com a redução da capacidade do Estado em formular de maneira autônoma suas políticas econômicas e sociais (MULLER, 2015a, 2015b).

O quarto ciclo (ciclo 4) ganha espaço com a crise financeira de 2007 e caracteriza-se pela aceleração da financeirização da economia associada ao desenvolvimento de instrumentos monetários cada vez mais automatizados, em um contexto de crescimento das tecnologias digitais (pujança das empresas do mundo virtual, moedas virtuais etc.). Em termos de *regime mercantil*, Muller (2015a) o caracteriza como capitalismo globalizado, em virtude da expansão dos mecanismos de mercado para o conjunto do planeta, que, por sua vez, colocam em questão o futuro da humanidade dada as repercussões das atividades econômicas e sociais estabelecidas. Os instrumentos do mercado espalham-se no planeta, e as ameaças, as incertezas e os riscos decorrentes (como as mudanças climáticas, a poluição, a destruição dos recursos naturais, os riscos alimentares, as migrações etc.) passam a afetar a todos (BECK, 1997).

Em relação ao *regime de ação pública*,

tudo se passa como se as exigências sobre a ação pública para dar conta de problemas cada vez mais globais e mais complexos em virtude de serem mais intersetoriais fosse acompanhada de um enfraquecimento inexorável das capacidades do Estado de implementar dispositivos de autoreflexividade eficientes, ainda que os instrumentos de política pública sejam cada vez mais sofisticados (MULLER, 2015a, p.103).

As dificuldades de tratar de problemas cada vez mais intersetoriais (violência, questões alimentares, aquecimento global, poluição, migrações etc.) caracteriza o regime de ação pública como Estado desetorializado. De certo modo, “se desenvolve uma tensão crescente entre autorreferencialidade (cada vez mais importante) e autoreflexividade (cada vez mais problemática)” (MULLER, 2015a, p. 104).

No que concerne ao *regime de globalização*, nota-se o crescimento de países emergentes, questionando as relações norte-sul, a multiplicação e a

fragmentação de atores estatais e não estatais que confrontam seus interesses e ideologias. Dada a complexidade dos problemas, diversas soluções “escapam” aos limites dos Estados Nacionais. Ademais, os elementos já pontuados abrem possibilidade para uma cidadania em rede, em que os indivíduos se inserem em espaços cívicos por meio de comunidades virtuais, não raro, em nível mundial. Trata-se de um *regime de cidadania* digital e global. “O novo regime de cidadania caracteriza-se por uma tensão crescente entre as possibilidades ofertadas aos indivíduos para gerir de forma autônoma seu lugar no espaço público, e o fortalecimento das desigualdades econômicas e sociais” características do novo contexto (MULLER, 2015a, p. 108).

Por todos esses elementos, pela complexidade exposta, estaríamos diante da necessidade de um referencial global de eficácia global, pois seria indispensável pensar a globalidade e a intersetorialidade dos problemas econômicos, sociais e ambientais para agir sobre eles. Estaríamos diante da necessidade de construir um ciclo de governança global. Saindo do âmbito analítico para o “mundo dos desejos ou da esperança”, Pierre Muller (2015a) se indaga sobre os possíveis mediadores para esse novo ciclo, ainda em construção (ou a ser ou não construído) e sem mediadores definidos.

A crescente intersetorialidade dos problemas e a globalização dos processos (economia, problemas sociais, redes de atores etc.), características desse ciclo, colocaria um novo desafio para os Estados-Nação. Em outros tempos, cabia a cada Estado-nação “nacionalizar” o referencial global e modelar as relações entre os quatro regimes de reflexividade. No entanto, nesse novo contexto,

O Estado não é mais o lugar principal do global [construção do referencial global] pois ele não é mais o lugar sistemático onde ocorre a articulação entre os regimes de globalização, mercantil e de cidadania de uma parte, e o regime de ação pública de outra parte, o que conduz inevitavelmente a colocar

em xeque a capacidade autoreferencial e autoreflexiva de cada sociedade (MULLER, 2015a, p. 191).

No ciclo 4, “As políticas públicas tomam a forma de dispositivos concebidos e implementados por atores privados (ou em todo o caso não estatais) e se fundamentam na construção de matrizes cognitivas e normativas independentes do Estado” (MULLER, 2015a, p. 192). Para ilustrar, o autor cita que, na Europa, cada vez mais, o ajuste referencial global/setorial é realizado no âmbito da União Europeia, sendo esse o espaço para a construção de dispositivos de autoreferencialidade.

Como mapeado pelo autor, a cada ciclo ou período há a emergência de uma nova “verdade do mundo” e novos mediadores de uma nova maneira de empregar as políticas públicas. No entanto, como discutido na seção anterior, os ritmos e as temporalidades em cada regime de ação são distintos, bem como a passagem de um ciclo para outro não significa rupturas ou mudanças completas na ação pública e nos instrumentos em ação. Em outras palavras, isto não significa que a cidadania de classe é substituída por completo pela setorializada e, posteriormente, por aquela individual e em rede, uma eliminando a outra. Da mesma forma, o regime de ação liberal não é substituído e abolido completamente nos demais ciclos. “[...] uma mudança de ciclo não implica em uma mudança institucional radical, mas uma reconfiguração do papel e das instituições existentes” (MULLER, 2015a, p. 112). Cada mudança de ciclo envolve, desse modo, rupturas nas interpretações de mundo, mas “linhas de ação” marcadas pela continuidade. Quanto à emergência de novos mediadores, também não significa que se trata um processo espontâneo e imediato; contrariamente, envolve a disputa e a construção de espaços políticos e institucionais e de legitimidade para organizarem uma nova representação de mundo.

Também é importante assinalar que a tradução de um novo referencial global não é idêntica em todos os países em virtude dos constrangimentos cognitivos e normativos decorrentes das especificidades culturais, políticas e institucionais de cada sociedade.

Cada Estado reconstrói o global em função de suas particularidades globais. Esse trabalho de construção recai principalmente sobre um desajuste específico a cada sociedade entre os quatro regimes de reflexividade. Cada sociedade (re)penha suas articulações a fim de agir sobre elas mesmas e se colocar em ordem em função dos constrangimentos do global (MULLER, 2015a, p. 193).

3. Problematizando e sistematizando as contribuições de Pierre Muller

A interpretação de Pierre Muller foi elaborada, originalmente, em um período no qual um Estado dirigista e centralizador jogava um papel central na sociedade francesa, fazendo com que a abordagem “naturalmente” enfatizasse a importância e a coerência de ideias desenvolvidas por elites (burocráticas e neocorporativistas) influentes dentro do Estado Francês (HALL, 2015; LE GALÉS, 2015). Ou seja, embora os conflitos e as disputas que sempre permeiam o estabelecimento de um novo referencial global e os ajustes dos setores a ele associados, uma vez tornados hegemônicos, os novos referenciais setoriais tenderiam a produzir efeitos (ainda que com controvérsias) para o conjunto do território nacional. Tomando essas especificidades e coincidindo com Hall (2015), torna-se um desafio compreender a abordagem em contextos marcados pela descentralização do poder ou em Estados federalizados como os Estados Unidos e o Brasil. Como garantir coerência do referencial global entre os entes federativos? Seria o referencial global do governo federal hegemônico sobre os referenciais globais dos governos estaduais? Teriam os governos estaduais e municipais “capacidades estatais” para se contrapor a um referencial global hegemônico em âmbito federal e construir políticas públicas diferenciadas?

Outra questão, relacionada com a anterior, diz respeito à existência de um único referencial global orientando os setores e a elaboração das

políticas públicas. Para Muller (2015a, 2015b), as diferentes expressões do referencial global em cada setor decorreriam dos ritmos e temporalidades distintos do ajustamento em cada um deles, que, por sua vez, dependeria da centralidade ou da exposição do setor ao global, das relações de poder entre global e setor e internamente ao setor. Esses ritmos e temporalidades distintas configurariam momentos de transição (mais ou menos longos, mais ou menos conflituosos) para o ajustamento dos setores ao referencial global, não sendo possível a convivência (mais ou menos conflituosa) entre diversos referenciais globais e setoriais. A hegemonia de determinados atores na interpretação de mundo e a necessidade de uma certa coerência guiando a sociedade e o Estado, conduziriam a existência de um único referencial.

Para Smyrl (2006) e Schmidt (2015) tal configuração poderia ser possível em décadas anteriores na França (Ciclo 1 e 2), não encontrando correspondência no período recente dada a crescente diversidade e conflitos de visões em um dado setor. Para Schmidt (2015, p. 249),

Tanto quanto o referencial global francês, a França tem vivenciado significantes e divergentes mudanças em sua própria política setorial [referencial setorial] que é difícil pensar em um único referencial global que atualmente serve para estruturar e legitimar a ação do Estado [nos setores].

Sintomático desse processo e ilustrando o caráter mais imbricado entre referenciais, a autora cita que

a União Europeia tem crescentemente ditado a política econômica francesa, em particular durante a crise da zona do Euro, conferindo o que podemos chamar de um referencial alemão do ortoliberalismo em relação à austeridade macroeconômica e um referencial britânico do neoliberalismo no que concerne para à reforma estrutural microeconômica e socioeconômica (SCHMIDT, 2015, p. 249).

Para Smyrl (2006), diversos grupos disputam a autoridade legítima em diferentes “conjuntos cognitivos” (economia, educação, saúde etc.) e, mesmo que determinada interpretação seja dominante, não significa que a mesma recobrirá todo o território intelectual ou as políticas públicas do referido conjunto. “A posição dominante do quadro liberal no interior de um conjunto econômico, por exemplo, não obriga que a lógica do mercado seja dominante em todas as atividades possíveis ou imagináveis” (SMYRL, 2006, p. 15).

Ademais, por mais que um determinado referencial global guie as ações de uma sociedade em um dado momento e provoque ajustamentos em diversos setores (é inegável as repercussões do neoliberalismo em distintos setores da economia brasileira nos anos 1990, bem como os reajustamentos – em diferentes magnitudes – com ascensão do neodesenvolvimentismo/social desenvolvimentismo nos anos 2000), aceitar a premissa do ajustamento global/setorial e a existência de um único referencial torna-se uma “camisa de força”, que pouco explica a criação de políticas públicas que vão de encontro ao referencial global (ex. assentamentos de reforma agrária no governo de Fernando Henrique Cardoso). A visibilidade dos problemas, a capacidade dos atores sociais em explicitá-los, as negociações de interesses, a ocorrência de eventos inesperados, a presença de atores diversos no âmbito governamental etc. podem pressionar para a emergência de políticas e ações destoantes do referencial global.

Embora a identificação dos ciclos de ação pública seja um esforço importante em termos de aprofundamentos na construção da abordagem referencial global/setorial e na sistematização de quadros de referencialidade e reflexividade que influenciaram o mundo desde o final do século XIX, os mesmos podem ser excessivamente homogeneizadores da realidade social em, pelo menos, duas perspectivas. Em uma perspectiva, tais ciclos podem homogeneizar quadros de interpretação de mundo para contextos distintos. Por mais que a influência de ideias keynesianas estivesse presente, provavelmente, entre alguns países, as diferenças na expressão do referencial keynesiano foram mais marcantes que as similaridades. O

mesmo poderia ser dito para o referencial global da eficiência pública durante o Ciclo do Estado Empresa. Quais são as similaridades e as diferenças da dinâmica capitalista na França, em Portugal, nos Estados Unidos, na Colômbia, no Brasil, no Japão e na África do Sul durante esses períodos? Não seriam as diferenças (decorrentes de cada contexto) mais expressivas a tal ponto de configurar distintos referenciais globais (ainda que com elementos keynesianos comuns)?

Em outra perspectiva, tais ciclos podem obscurecer as variações e “os movimentos” internamente a eles. As orientações na política econômica, nas relações internacionais, no tratamento da cidadania e no modo de fazer política podem apresentar diferenças expressivas em um mesmo país ao longo de um ciclo. Os diversos instrumentos e as várias formas de intervenção do Estado, os diferentes graus de abertura ao exterior, os distintos modos de tratamento da cidadania e as diversas formas de relacionamento entre Estado e sociedade no período do ciclo 2 no Brasil – também conhecido como período desenvolvimentista – ilustram as variações e “os movimentos” internamente a um referencial, cujas preocupações em delimitá-lo e caracterizá-lo podem homogeneizar processos que são heterogêneos.

Assim, como sugere Papadoulos (2015), observam-se limites na convergência para um modelo único de referencial entre países e ao longo de determinado período de tempo. As interpretações do neoinstitucionalismo histórico (MAHONEY, 2001; SKOCPOL; EVANS; RUESCHMEYER, 1985), sobre variedades de capitalismo (BRESSER-PEREIRA, 2011; DINIZ, 2010; SCHMIDT, 2007; HALL; SOSKICE, 2001) e tradução de políticas públicas (HASSENTEUFEL et al., 2017; HASSENTEUFEL; MAILLARD, 2013; HASSENTEUFEL, 2008) podem lançar pistas para explorar as heterogeneidades produzidas quando quadros de interpretação do mundo encontram distintos contextos políticos e institucionais.

Por fim, cabem algumas considerações sobre a interpretação relativa à perda de capacidade de ação dos Estados nacionais no quarto ciclo de reflexividade. Como mencionado, para o autor, com a crescente intersetorialidade dos problemas e a manifestação da globalização em suas distin-

tas dimensões, os Estados nacionais perderiam capacidade de elaboração de políticas públicas, ganhando espaço os atores privados e as articulações supranacionais. Como observado por Schmidt (2007), não se trata de uma discussão nova, já tendo permeado os espaços acadêmicos e políticos nos anos 1960/70 e, sobretudo, nos anos 1990, quando, por diversas razões, decretou-se o fim dos Estados nacionais e o fim da história, com o estabelecimento da globalização e do triunfo do neoliberalismo como modelo do capitalismo. Contudo, para a autora, “o fim dos Estados-nação e a o fim das diferenças entre os capitalismo nacionais foram exagerados” (SCHMIDT, 2007, p. 8). Com efeito, a literatura e recentes “movimentos” políticos e sociais parecem reafirmar a importância dos Estados Nacionais.

A partir de diferentes interpretações, autores clássicos, como Fernand Braudel (1985), Norbert Elias (1993) e Karl Polanyi (2012), já convergiam no diagnóstico de que, ao longo da história, Estados Nacionais e capitalismo tiveram relações complementares e simbióticas. Para Polanyi – retomando um autor que também inspirou Pierre Muller –, o *laissez-faire*, distante de ser um movimento natural, foi, na realidade, imposto pelo Estado. “O *laissez-faire* não era um método para atingir alguma coisa, era a coisa a ser atingida” (POLANYI, 2012, p. 170), e, para isto, o Estado era indispensável. O intervencionismo contínuo e crescente, controlado e organizado pelo Estado, sob concordância e reivindicação dos liberais econômicos, foi condição para o desenvolvimento do mercado livre. Os liberais solicitaram a intervenção do Estado para estabelecer o liberalismo econômico e, uma vez estabelecido, requereram sua proteção, seja usando a força da lei, seja a força da guerra. Similar a tal período, o Estado continuou relevante no retorno do “moinho satânico” na década de 1980 e na globalização do referencial da eficiência pública nos anos 1990. Para Santos (2005), a globalização, a expansão dos mercados e a desregulamentação econômica são produtos de decisões e das políticas dos Estados nacionais. Portanto, os Estados continuam elementos importantes na construção de políticas públicas, ainda que fatores e decisões de outras escalas possam interferir em suas ações.

Ademais, “movimentos” sociais e políticos recentes parecem igualmente reafirmar o papel dos Estados nacionais. Para Muller, a União Europeia seria um exemplo da elaboração de políticas públicas em âmbito fora dos Estados nacionais. No entanto, os desafios com o Brexit levantam dúvidas sobre a continuidade do próprio bloco. A eleição de Trump nos Estados Unidos abriu caminho para discursos e ações nacionalistas no país e em outras partes do mundo. Ademais, temas intersetoriais como as migrações e a insegurança alimentar (como a crise dos alimentos em 2007/2008) reforçam os nacionalismos e reclamam políticas nacionais. Ou seja, ainda que a intersetorialidade esteja presente e os problemas extrapolem as fronteiras (cabendo, portanto, igualmente respostas internacionais), a necessidade de políticas públicas nacionais parece não perder importância.

Essas problematizações da abordagem não minimizam as contribuições da abordagem de Pierre Muller. Como mencionado na introdução, a obra “O Estado em ação” e as noções e conceitos que ela traz significaram uma mudança paradigmática na compreensão do Estado e das políticas públicas na França. Como citam Boussaguet, Jacquot e Ravinet (2015a) e ratificado por diversos autores do livro “Um toque francês na análise de políticas públicas?” (BOUSSAGUET; JACQUOT; RAVINET, 2015b), a abordagem influenciou diversos pesquisadores franceses e alhures, e “alimentou” diversas análises e debates. Ao provocar questionamentos sobre as ideias do “Estado em ação” no global e no setorial e do papel dos atores sociais na construção e nas disputas de tais ideias, o autor nos leva a refletir sobre as formas como as sociedades se pensam e agem sobre elas mesmas. Outrossim, diante de problemáticas complexas e intersetoriais, o autor nos chama a atenção para os desafios contemporâneos na construção das políticas públicas e a necessidade de um referencial da eficácia global. Que imagens sobre nós mesmos (sociedade) temos projetado no espelho ao longo do tempo? Quais as consequências das interpretações de mundo hegemônicas? Que mudanças precisam ocorrer nos regimes de ação para construirmos um referencial da eficácia global? Essas são algumas das questões instigantes que emergem a partir da leitura das contribuições de Pierre Muller.

Referências

BECK, Ü. A reinvenção da política: rumo a uma teoria da modernização reflexiva. In: Giddens, A. *et al.* **Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna.** São Paulo: Universidade Estadual Paulista, 1997. p. 11-71.

BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. Pierre Muller, le Maverick de l'analyse des politiques publique. In : BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. **Une french touch dans l'analyse des politique publique ?** Paris : Presses de Sciences, 2015a. p. 13-20.

BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. **Une french touch dans l'analyse des politique publique ?** Paris : Presses de Sciences, 2015b.

BRAUDEL, F. **A dinâmica do capitalismo.** Lisboa: Editorial Teorema, 1985.

BRESSER-PEREIRA, L.C. Cinco modelos de capitalismo. **Texto para discussão 280,** Escola de Economia de São Paulo, 2011.

DINIZ, E. Estado, variedades de capitalismo e desenvolvimento em países emergentes. **Desenvolvimento em Debate,** v. 1, n.1, p.07-27, 2010.

DURKHEIM, E. **Da divisão do trabalho social.** São Paulo: Martins fontes, 1999.

ELIAS, N. **O processo civilizador: formação do Estado e civilização.** V II. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 1993.

GRISA, C. As ideias na produção de políticas públicas: contribuições da abordagem cognitiva. In: BONNAL, P.; LEITE, S.P. **Análise comparada de políticas agrícolas.** Rio de Janeiro: Mauad X, 2011. p. 93-110.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir: nascimento da prisão.** 35. ed. Petrópolis: Vozes, 2008.

FOUILLEUX, E. Au-dela des états en action... la fabrique des politiques globales. In : BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. **Une french touch dans l'analyse des politique publique?** Paris: Presses de Sciences, 2015. p. 287-314.

_____. Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. **Estudos, Sociedade e Agricultura,** v. 19, n.1, p. 88-121, abr. 2011.

_____. **La PAC et ses réformes.** Paris: L'Harmattan, 2003.

GIDDENS, A. **As conseqüências da modernidade**. São Paulo: Unesp, 1991.

JOBERT, B. Rhétorique politique, controverses scientifiques et construction des normes institutionnelles: esquisse d'un parcours de recherche. In: FAURE, Alain; POLLET, Gilles; WARIN, Philippe. **La construction du sens dans les politiques publiques: débats autour de la notion de référentiel**. Paris: Éditions L'Harmattan, 1995. p.13-24.

_____. **Le tournant neoliberal en Europe**. Paris: L'Harmattan, 1994.

_____. Représentations sociales controverses et débats dans la conduite des politiques publiques. **Revue Française de Science Politique**, n.2, p.219-234,1992.

JOBERT, B.; MULLER, P. **L'état en action**. Paris: PUF, 1987.

LE GALÉS, P. Les approches françaises des politiques publiques au temps de Pierre Muller : complément d'enquête. In : BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. **Une french touch dans l'analyse des politiques publiques?** Paris : Presses de Sciences, 2015. p.185-201.

HALL, P.A. An American perspective on French Approaches to public policy. In : BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. **Une french touch dans l'analyse des politiques publiques ?** Paris : Presses de Sciences, 2015. p. 237-242.

_____. Policy paradigms, social learning end the State. **Comparative Politics**, v.25, n.3, 1993 p. 274-296.

HALL, P. SOKICE, D. "An introduction to varieties of capitalism". In: HALL, P.; SOKICE, D. (Eds). **Varieties of capitalism – the institutional foundations of comparative advantage**. Oxford: Oxford University Press, 2001. p. 1-68.

HALPERN, C ; JACQUOT, S. Aux frontières de l'action publique : l'instrumentarion comme logique de (dé)sectorisation. In : BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. **Une french touch dans l'analyse des politiques publiques ?** Paris : Presses de Sciences, 2015. p. 57-83.

HASSENTEUFEL, P. **Sociologie politique: l'action publique**. 2ed. Paris: Armand Colin, 2008.

HASSENTEUFEL, P.; MAILLARD, J. Convergence, transferts et traduction: les apports de la comparaison transnationale. **Gouvernement et action publique**, v.3, p. 377-393, 2013.

HASSENTEUFEL, P. et al. Policy difusion and translation. **Novos estudos CEBRAP**, v. 36, p. 77-96, 2017.

JONES, M.; MCBETH, K. A narrative policy framework: clear enough to be wrong? **The policy studies journal**, v. 38, n. 2, 2010. p. 329-353.

KINGDON, J.W. Como chega a hora de uma ideia? In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (org.). **Políticas públicas**: coletânea. Brasília: Enap, 2006. V. 1. p. 219-225.

MAHONEY, J. Path-dependent explanations of regime change: Central America in comparative perspective. **Studies in Comparative International Development**, v.36, n.1, 2001. p. 111-141.

MAHONEY, J.; THELEN, K. **Explaining Institutional Change**: Ambiguity, Agency, and Power. Cambridge University, 2010.

MASSARDIER, G. Cognição, políticas e ações públicas. Entre coerência, fragmentação e aprendizados. In: Bonnal, P.; Leite, S.P. (orgs.). **Análise comparada de políticas agrícolas**: uma agenda em transformação. Rio de Janeiro: Mauad, 2011. p. 69-91.

MÉRIAUX, O. Référentiel, représentation (s) sociale (s) et idéologie. In : FAURE, A.; POLLET, G.; WARIN, P. **La construction du sens dans les politiques publiques**: débats autour de la notion de référentiel. Paris: Éditions L'Harmattan, 1995. p. 49-68.

MULLER, P. **La société de l'efficacité globale**. Paris : Presses universitaires de France, 2015a.

_____. Mise en perspective : une théorie des cycles d'action publique pour penser le changement systémique. In : BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. **Une french touch dans l'analyse des politique publique?** Paris : Presses de Sciences, 2015b. p. 405-435.

_____. **Les politiques publiques**. Paris: PUF, 2008.

_____. Esquisse d'une théorie du changement dans l'action publique: structures, acteurs e cadres cognitifs. **Revue française de science politique**. v.55, n.1, p. 155-187, 2005.

_____. Les politiques publiques comme construction d'un rapport au monde. In: FAURE, Alain; POLLET, Gilles; WARIN, Philippe. **La construction du sens dans les politiques publiques**: débats autour de la notion de référentiel. Paris: Éditions L'Harmattan, 1995. p. 153-179.

PAPADOPOULOS, J. Référentiel, médiateurs et démocratie. In: BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. **Une french touch dans l'analyse des politique publique?** Paris : Presses de Sciences, 2015. p. 103-123.

POLANYI, K. **A grande transformação**: as origens da nossa época. Rio de Janeiro: Campus, 2012.

POLLET, G. Analyse des politiques publiques et perspectives théoriques. In: FAURE, A.; POLLET, G.; WARIN, P. **La construction du sens dans les politiques publiques**: débats autour de la notion de référentiel. Paris: Éditions L'Harmattan, 1995. p. 25-47.

RADAELLI, C. Un certain regard : « french » public policy analysis in europeanization research. In : BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. **Une french touch dans l'analyse des politique publique ?** Paris : Presses de Sciences, 2015. p. 221-235.

_____. Logiques de pouvoir et recits dans les politiques publiques de l'union européenne. **Revue française de science politique**, v. 5, n. 2, 2000. p. 255-276.

RAVINET, P. ; PALIER, B. Global, es-tu là ? reflexions sur une catégorie fantomatique. In : BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. **Une french touch dans l'analyse des politique publique ?** Paris : Presses de Sciences, 2015. p. 27-56.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H.C. The advocacy coalition framework: an assessment. In: SABATIER, P.A. **Theories of the policy process**. Westview Press, 1999. p. 117-166.

_____. **Policy Change and Learning**: an advocacy coalition approach. Westview Press, 1993.

SANTOS, B.S. Os processos da globalização. In: SANTOS, B.S. (Org.) **A globalização e as ciências sociais**. 3 ed. São Paulo: Cortez, 2005. cap. 1.

SMYRL, Marc. **Regulation institutionelle et dynamique du politique**: vers um programme de recherche international et trans-sectoriel em politique piblique. Paris: Centre d'Etude Politique de l'Europe Latine, 2006.

SCHMIDT, V. Contrasting American and French approaches. In : BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. **Une french touch dans l'analyse des politique publique ?** Paris : Presses de Sciences, 2015. p. 243-248.

_____. Discursive institutionalism: the explanatory Power of ideas and discourse. **Annual Review of Political Science**, v. 26, p. 303-326, 2008.

_____. Changes in comparative political economy: taking labor out, bringing the State back in, putting the firm front and center. **European Studies Association Meeting**, Montreal, 2007.

SKOCPOL T, EVANS P, RUESCHEMEYER D. **Bringing the State Back In**. New York and Cambridge: Cambridge University Press; 1985.

STREECK, S.; THELEN, K. **Beyond continuity**: institutional change in advanced political economies. Oxford.: Univ. Press, 2005.

SUREL, Y. Idées, intérêts, institutions dans l'analyse des politiques publiques. **Pouvoirs**, n. 87, p.161-178, 1998.

THATCHER, M. Industrial policy – an alternative french cognitive, sectoral, and statist analysis. In : BOUSSAGUET, L.; JACQUOT, S.; RAVINET, P. **Une french touch dans l'analyse des politique publique ?** Paris : Presses de Sciences, 2015. p.249-256.



capítulo
4

Feminismo e regimes de bem-estar social:

da crítica ao conceito de 'cidadania' à constituição da categoria de desfamiliarização

Valéria Calvi¹
Soraya Vargas Côrtes²

O presente capítulo analisa contribuições do feminismo ao campo das políticas públicas, particularmente no que se refere aos regimes de bem-estar. A segunda onda do movimento, além de focalizar a defesa de direitos civis e políticos para as mulheres, típica da primeira onda, passou a enfatizar a existência de desigualdades sociais, no âmbito familiar e os direitos reprodutivos das mulheres. Nesse sentido o campo das políticas públicas tem sido um campo de intervenções políticas, práticas e de análises acadêmicas por parte do feminismo (PASCALL, 1997). Dentre essas análises destacam-se aqui a crítica ao conceito de cidadania e suas repercussões nos estudos comparados de regimes de bem-estar social, especialmente na vertente derivada da obra clássica de Esping-Andersen (1990). A escolha dessa perspectiva é devida à centra-

¹ Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFRGS. E-mail: valeriacalvi2@gmail.com

² Doutora em Social Policy And Administration pelo London School of Economics and Political Science. Professora Titular do Departamento de Sociologia, Programa de Pós-Graduação em Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFRGS. E-mail: vargas.cortes@ufrgs.br

lidade que a ideia de cidadania possui nos regimes de bem-estar social (PASCALL, 1997; PATEMAN, 2000) e à importância paradigmática que a obra desse autor tem no campo das análises comparadas de sistemas de proteção social.

O capítulo está dividido em quatro partes. Na primeira, são apresentadas considerações gerais acerca do movimento feminista, da categoria analítica gênero e do sistema de gênero com o objetivo de situar o debate sobre políticas públicas no contexto geral da análise feminista. Na segunda, discute-se a problematização do conceito liberal de cidadania feita pelas teóricas feministas, cujo resultado é a inserção das mulheres e das atividades femininas nas análises de arranjos de bem-estar social. Na terceira, e como desdobramento das análises feministas do conceito de cidadania, são apresentadas as críticas ao trabalho seminal de Esping-Andersen (1990) que levaram à elaboração, em 1999, por parte do autor, da categoria de análise desfamiliarização, incorporada à sua teoria em observância e aceitação das críticas. Por fim, retoma-se a discussão, apontando para as possibilidades que a perspectiva feminista oferece ao campo de estudos de políticas sociais comparadas.

1. Movimento feminista, gênero e sistema de gênero

As contribuições teóricas do feminismo se inserem na história de luta do movimento feminista pela visibilidade e constituição das mulheres enquanto sujeitos coletivos (FARAH, 2004) com vistas à correção das desigualdades sociais, econômicas, políticas e culturais experienciadas pelas mulheres. O movimento feminista pode ser definido como rede complexa de interações, discursos e práticas variadas, que se articulam com base em um denominador multifacetado: as mulheres (CALVI, 2016). Por isso, ao falar em movimento feminista não se está fazendo referência a cada uma das organizações ou indivíduos que o compõem, mas à rede da qual diferentes correntes teóricas fazem parte. A diversidade do movimento se

deve ao fato de que “mulher” não é uma categoria a-histórica e essencialista (BRAH; PHOENIX, 2004), sendo necessário considerar as mulheres nos diferentes contextos sociais, políticos e culturais, cuja presença de outros marcadores sociais – tais como raça, classe, geração – se interseccionalizam em corpos femininos, resultando em diferentes maneiras de as mulheres se inserirem nas relações sociais. Serão examinados aqui os elementos comuns ao pensamento feminista, transversal às diversas vertentes teóricas que o integram, que contribuíram para o desenvolvimento teórico no campo das políticas públicas, particularmente na análise de políticas sociais e de regimes de bem-estar social.

Tendo a particularidade de ser um movimento que produz sua própria reflexão crítica, sua própria teoria (PINTO, 2010), ou seja, um movimento que teoriza sobre si mesmo enquanto posto em prática, o feminismo se desenvolveu, principalmente a partir da década de 1970, no encontro entre ativismo social e produção acadêmica. Com relação à academia, teóricas feministas, em diversas áreas do conhecimento (PINTO, 2010), buscam identificar vieses androcêntricos em teorias e metodologias legitimadas, de forma a incluir, nas análises, as mulheres como sujeitos cujas necessidades, interesses e atividades desempenhadas devem ser consideradas e, sistematicamente, analisadas e compreendidas (HAWKESWORTH, 1994). Nas ciências humanas, foi desenvolvendo a categoria analítica gênero (SCOTT, 1995; HARAWAY, 2004) que as feministas, desde os anos 1970, vêm realizando grandes contribuições, dentre as quais estão as aqui consideradas, no desvelamento dos machismos sociais e científicos.

Gênero diz respeito à distinção social binária entre mulheres e homens, construída com base nas diferenças biológicas percebidas entre os sexos masculino e feminino (SCOTT, 1995). A diferença sexual – macho e fêmea – se caracteriza como uma forma primária de atribuição de significados e, por isso, de organização social, para coisas diferentes - o corpo feminino e o corpo masculino (SCOTT, 1995; ROHDEN, 2002) -, considerados opostos. Assim, a construção do gênero masculino e feminino de maneira binária e em oposição acabou por acarretar em implicações sociais diferentes para

mulheres e para homens. Gênero é, pois, desenvolvido como conceito contestador da naturalização da diferença sexual nessa atribuição de significado nas arenas sociais, ou seja, o conceito é utilizado como indicador crítico da primazia da biologia sobre campos políticos e sociais, questão que passava despercebida na produção científica (HOKESWORTH, 1994; HARAWAY, 2004). Enquanto categoria de análise, Fraser (2008) complementa a definição de gênero, afirmando que é ele uma categoria híbrida: diz respeito tanto à estrutura econômica, quanto ao ordenamento do *status* social. As vidas de homens e mulheres no plano econômico, político, social e cultural são atravessadas, então, por esse marcador social.

O uso da oposição entre natureza e cultura/sociedade, implicado na construção da categoria, não foi e não é consensual nos estudos feministas, porém adquiriu força por conta do seu uso tático no “combate aos determinismos biológicos pervasivos constantemente utilizados contra as feministas em lutas políticas urgentes a respeito das ‘diferenças sexuais’ nas escolas, nas editoras, nas clínicas e assim por diante” (HARAWAY, 2004, p. 218). Explicar o mundo social em oposição ao natural ajudava na desconstrução de papéis de gênero e de desigualdades sociais deles decorrentes. Nesse sentido, para evidenciar as contribuições feministas no campo das políticas públicas utiliza-se a categoria *gênero* e a sua generalização no que significa ser homem e mulher entendendo-a como parte do *essencialismo estratégico* (SPIVAK, 1987 *apud* COATES, 2012). Gênero ainda hoje é visto como contraponto social da categoria sexo, e esta segue considerada majoritariamente binária, resultando em construções sociais baseadas nas generalizações sobre homens e mulheres nesses termos. Segundo Coates (2012) “gênero não é apenas um construto cultural – é também uma realidade física” (COATES, 2012, p. 99), pois “existe uma dimensão corporal irreduzível na experiência e na prática” (CONNELL, 1995 *apud* COATES, 2012, p. 99)³. Os corpos, portanto, seguem marcados pelo binarismo do sexo, determinando um sistema que, considerando apenas este marcador

³ Tradução livre. No original: “(...) gender is not just a cultural constructo – it i salso a physical reality. There is a irreducible bodily dimension in experience and practice (Connell, 1995: 51)” (COATES, 2012, p. 99).

social, divide homens e mulheres com relação a papéis sociais a serem desempenhados.

O sistema de gênero pode ser entendido como um conjunto de processos e mecanismos de organização das relações sociais que possui a distinção e a hierarquia como princípios (ASTELARRA, 2004; HARAWAY, 2004; HIRATA e KERGOAT, 2007). O princípio da distinção é o já mencionado binarismo estabelecido entre o sexo masculino e feminino que, generalizando homens e mulheres, atribui a eles e elas características biológicas e sociais que os fazem ocupar lugares distintos na sociedade. Já o princípio da hierarquia ordena essas diferenças, atribuindo poder e relevância aos atributos do sexo masculino em detrimento do feminino. O sistema de gênero é, por isso, um sistema de distribuição de poder – “controle ou acesso diferencial aos recursos monetários e simbólicos” (SCOTT, 1995, p. 88) - na sociedade, implicando desigualdades entre homens e mulheres. Como afirma Scott (1995) na complementação da definição do conceito de gênero: “é uma forma primária [porque baseada na distinção sexual] de dar significado às relações de poder” (SCOTT, 1995, p. 86). É sobre ele que o feminismo acadêmico se debruça, buscando traços do sistema de gênero tanto no fazer científico, quanto na análise de fenômenos sociais.

2. Sobre a contribuição feminista para a análise do conceito de cidadania

O sistema de gênero está implicado na estruturação dos Estados modernos e no conceito de cidadania construído ao longo do processo que os constituiu. Além de determinar diferenças entre homens e mulheres, o sistema extrapola os limites do corpo humano e atribui também características masculinas e femininas às atividades a serem realizadas e às esferas sociais a serem ocupadas por homens ou por mulheres. Conforme Astelarra (2004),

O sistema tende a que seus três níveis [identidade, atividades/papéis sociais e âmbito/esfera] tenham coerência entre si: as

mulheres têm identidade feminina, realizam atividades femininas e as desempenham no âmbito social feminino, e os homens, o contrário (ASTELARRA, 2004, p. 9)⁴.

Assim, as atividades sociais e as esferas sociais são elas próprias generificadas e, por isso, independentes da existência de mulheres ou de homens realizando-as e ocupando-as. A cidadania, mesmo que tenha sido desenvolvida com vistas à igualdade (MARSHALL, 1967), tratava das desigualdades socioeconômicas relacionadas às classes sociais, carregando uma distinção naturalizada entre homens e mulheres, sendo apenas os primeiros considerados cidadãos plenos.

A derivação das características sociais femininas a partir da sexualidade e capacidade reprodutiva das mulheres, fez com que elas fossem consideradas mais emocionais que racionais e ‘naturalmente’ voltadas para as atividades reprodutivas, a saber, cuidado de pessoas dependentes e manutenção do lar. Por outro lado, os homens, dada a oposição relacional, foram considerados mais racionais que emotivos e aptos, principalmente, às atividades produtivas e políticas (ROHDEN, 2002). A tarefa principal das mulheres é, pelo sistema, cuidar dos membros da família; a dos homens, prover o sustento da família e representar a si e a ela em âmbito político. Expressão disso, é o fato de mulheres que trabalham fora das suas casas, ou recorrem a outras mulheres que exercem a profissão de empregadas domésticas e de cuidadoras, ou desempenham elas mesmas as tarefas domésticas, o que tem sido denominado como dupla jornada de trabalho. São as responsáveis pelos cuidados familiares, seja de suas famílias ou de outras. O âmbito doméstico e as atividades nele desempenhadas são, portanto, consideradas femininas, e o público e as atividades nele desempenhadas - desde a revolução industrial englobado as atividades políticas e econômicas (GRAHAM, 1991; FRASER, 1990; PASCALL, 1997) -, masculinos.

A diferenciação entre homens e mulheres, e conseqüentemente entre as atividades sociais que tocam a cada um dos gêneros, se aprofundou

⁴ Tradução livre. No original: "El sistema tiende a que sus tres niveles tengan una coherencia: las mujeres tienen identidad femenina, realizan actividades femeninas y las desempeñan en el ámbito social femenino y los hombres a la inversa" (ASTELARRA, 2004, p. 9).

com a revolução industrial, marco na construção dos Estados modernos e da noção ocidental de cidadania. O processo de industrialização acarretou, dentre outras coisas, a separação entre a unidade produtiva e reprodutiva, outrora juntas no ambiente doméstico (JELIN, 1995; CARRASCO et al. 2011). Sair de casa para ir trabalhar remuneradamente e, com isso, garantir o sustento da família, se converteu numa tarefa masculina a ser desempenhada pelos homens, ao passo em que as tarefas femininas, domésticas, foram consideradas não-trabalho, restritas ao lar e destinadas às mulheres. A cisão entre mundo público e privado fora estabelecida. Isso não quer dizer que não havia mulheres trabalhando fora de casa no período da revolução industrial europeia e quando da industrialização no Brasil. No entanto, o trabalho remunerado como atividade masculina e pertencente à esfera pública, estará coerente ao sistema de gênero quando realizado por homens.

Além disso, a construção da mulher como ser predominantemente emocional e figura central da esfera privada, está em acordo com as características da família e das relações que nela ocorrem. Outrora também unidade produtiva, a família foi despojada das relações de trabalho na acepção considerada para o trabalho remunerado, isto é, formal e impessoal, e passou a ser regida por uma espécie de filosofia da domesticidade (CARRASCO et al. 2011), que colocou a figura da mãe, sob a supervisão do chefe-de-família, como central e as atividades de cuidado e tarefas domésticas como pautadas por relações pessoais e informais de amor, afeto, devoção e outras características atribuídas ao universo sentimental feminino. São justamente as atividades relacionadas à esfera pública e à invisibilidade da esfera privada que configuraram a cidadania.

A cidadania iniciou pelos direitos civis e, dentre eles, pela liberdade. Segundo Marshall (1967), a liberdade se configura como traço característico dos homens na Inglaterra a partir do século XVII, referindo-se à mudança do trabalho servil para o trabalho livre, isto é, por meio de acordo entre contratante e contratado. Tal acordo guiou todo o percurso do desenvolvimento da cidadania e, com isso, dos regimes de bem-estar social. Liberdade significava não ser servo, ou seja, não estar inserido em relações de trabalho em que a pessoa que utiliza sua força de trabalho pertence

à pessoa que dela faz uso. Liberdade era sinônimo de ser um trabalhador livre para vender a sua força de trabalho no mercado em criação. A venda passaria a ser mediada pelo contrato de trabalho e o trabalhador, remunerado com dinheiro pela venda da sua força de trabalho. O salário e a independência, portanto, estão na gênese da cidadania. Contudo, o conceito de cidadania assim delimitado, sob análise de teóricas feministas (FRASER, 1994; PATEMAN, 2000; MCINTOSH, 2000; PAUTASSI, 2016) deveria incorporar - e a arena política impôs a sua consideração - novos sujeitos coletivos, as mulheres, o domínio que ocupam, o lar, e as atividades que desempenham, o cuidado. Outra visão é necessária para os critérios definidores do que é ser cidadão.

Pateman (2000), ao criticar os regimes de bem-estar social, reconstrói as figuras do homem-provedor e mulher-cuidadora, premissas sobre as quais eles se estruturam. Para ela, o Estado de Bem-estar Social é um Estado de Bem-estar Social Patriarcal por basear-se em um conceito de cidadania em que estão inculcados os elementos do sistema de gênero - denominado, pela autora, como patriarcado - no que diz respeito às atribuições entendidas como masculinas e femininas, bem como a esfera social destinada a homens, pública, e mulheres, privada.

Cidadania significa independência. O conceito foi construído a partir dos atributos masculinos autossustentabilidade (MCINTOSH, 2000), trabalho assalariado e autoproteção, traduzido este pela capacidade de autogoverno, porte de armas e posse de propriedade. Às mulheres, por contraste, coube, em um Estado patriarcal, a dependência em relação aos homens. Sendo assim, sua proteção estava fora das suas capacidades e, mais do que isso, cabia aos homens. Mulheres não podiam portar armas e, portanto, integrar as forças armadas. Isso significou que a não participação em estado de guerra as excluiu dos benefícios do estado de bem-estar social em países europeus e nos Estados Unidos que nascia destinado aos veteranos. Quando o movimento sufragista defendia direitos políticos e de integração às forças armadas, seus opositores nesses países argumentavam que mulheres não tinham habilidade para as armas e eram relutantes ao seu emprego. Esse argumento foi utilizado também na década de 1980, nos

Estados Unidos, em campanha contra a proposta de Direitos Iguais para Homens e Mulheres, em que os adversários da proposta afirmavam que a diferença do modo como encaravam as armas impediria sua participação igualitária nas forças militares.

Porém, no regime de bem-estar social, não são as armas que garantem a independência do cidadão, mas o emprego entendido como atividade remunerada exercida na esfera pública, ou seja, fora dos limites do lar. Aqui, relacionadas ao emprego, encontram-se o segundo e o terceiro atributos masculinos envolvidos na independência (PATEMAN, 2000). Através da relação direta entre emprego e cidadania, o cidadão é tido como tal se sua condição é a de trabalhador. Com relação ao emprego, deter propriedade de sua força de trabalho significa que o homem alcança o *status* de trabalhador se vender no mercado a propriedade que possui. O autogoverno é referente ao emprego segundo a tese de que se um homem é capaz de governar a si é também capaz de governar a outros. Isso significa que ele é capaz de vender sua força de trabalho no mercado e chefiar sua família na condição de provedor do sustento.

Chega-se ao ponto central da crítica feminista ao regime de bem-estar social, a saber, que ele se constitui segundo o patriarcado. É necessário, portanto, aprofundar os elementos patriarcais contidos no desenvolvimento da cidadania e nos arranjos de bem-estar social. Uma vez que a mulher é construída como ser dependente, porque cuida e é cuidada, e “o status de trabalhador depende da capacidade de vender (terceirizar) a propriedade que detém enquanto poder de trabalho” (PATEMAN, 2000, p. 134). Disso decorre a exclusão das mulheres como cidadãs de primeira ordem, pois o seu lugar social é o da esfera doméstica, privada, na condição de dependentes dos homens, estes sim livres e responsáveis pela manutenção e proteção das mulheres e da família.

O conceito de cidadania incorpora as dicotomias público/privado, independente/dependente, provedor (marido)/ cuidadora (esposa), atribuindo a plena cidadania àqueles tidos como independentes, os homens. Na Inglaterra isso ficou estabelecido na metade do século XIX, no início do desenvolvimento capitalista, em que trabalhador se tornou sinô-

nimo de homem que tem uma esposa economicamente dependente para cuidar das suas necessidades diárias, do lar e dos filhos. Além disso, classe, também, é construída como uma categoria patriarcal. Embora muitas mulheres, hoje em dia, incluindo mulheres casadas, estejam no mercado de trabalho, a aceitação da mulher enquanto trabalhadora – e a do homem enquanto cuidador – ainda carece de legitimação e, conseqüentemente, a sua condição de cidadã.

3. Sobre a crítica feminista à tipologia proposta por Esping-Andersen e o desenvolvimento do conceito de (des)familiarização

Cidadania e regime de bem-estar social são dois temas interligados nas análises de políticas públicas. As contribuições feministas no sentido de desvelar os traços de gênero que compõem o conceito de cidadania conduziram os debates aos regimes de bem-estar social e, nesse tema, os estudos de Esping-Andersen (1990, 1999) são paradigmáticos.

Considerando o desenvolvimento da economia política e da socialdemocracia em países europeus, Esping-Andersen (1990) elabora uma tipologia de regimes de bem-estar social que estabelece quais seriam os pilares de provisão de bem-estar social e os padrões de relação entre tais pilares e o cidadão (PASCALL, 1997). Estado, mercado e família são os pilares. Embora o autor considere a família como também responsável pelo manejo de riscos sociais, ou seja, considere a existência de um elemento feminino ausente do conceito de cidadania, não desenvolve uma análise mais profunda desse elemento (PACALL, 1997). Os conceitos centrais à estrutura analítica empregada pelo autor, (des)mercadorização e estratificação, dizem respeito apenas à relação estabelecida entre trabalhador assalariado, mercado e Estado (LEWIS, 1992). As mulheres, portanto, estavam duplamente fora das análises: porque não associadas diretamente ao trabalho assalariado e porque a família não recebeu tratamento conceitual.

A desmercadorização é o conceito que apreende a possibilidade do Estado limitar a exclusividade do mercado prover bem-estar. Ao Estado participar no manejo dos riscos sociais, amplia-se a capacidade de um indivíduo ter garantido seu bem-estar social e o de sua família sem depender do mercado. Porém, para haver desmercadorização é necessário primeiro estar no mercado de trabalho. A divisão sexual do trabalho favorece o acesso e permanência dos homens no mercado de trabalho e não das mulheres. Se analisada do ponto de vista feminino, a mercadorização não é necessariamente indesejável, ela pode ser indicativa do rompimento da clássica divisão sexual do trabalho em direção à igualdade de gênero (ORLOFF, 1993; O'CONNOR, 1993; DALY, 1994 *apud* CAMPILLO, 2010). Por outro lado, considerando a divisão sexual do trabalho, nos casos em que a garantia de direitos de cidadania fica na sua maioria a cargo do Estado, a baixa qualidade da cidadania feminina faz com que o acesso das mulheres a eles seja dificultado ou que esses mesmos direitos não as tenham em seu escopo. Portanto, com relação às mulheres, mercadorização e desmercadorização não significam necessariamente o mesmo que para os homens.

Alguém poderia objetar essa crítica afirmando que as mulheres foram se incorporando ao mercado de trabalho ao longo do tempo, atingindo, portanto, o *status* de cidadania e, com isso, passando a ter acesso aos direitos sociais enquanto cidadãos de primeira ordem. A mercadorização e a estratificação social fomentada pelo regime de bem-estar social seguiriam sendo, portanto, dimensões suficientes para se analisar arranjos de bem-estar social. É necessário recordar, contudo, que o trabalho assalariado não é o único critério definidor da cidadania social. A auto sustentabilidade, isto é, não depender de ninguém e não ser responsável por 'cuidar os seus' também o é e esse é um traço que, mesmo nos casos em que as mulheres estão inseridas no mercado de trabalho, segue pouco vinculado a elas.

A divisão sexual do trabalho e as ideias normativas sobre mulheres e homens, portanto, mesmo não contempladas pelo autor estão presentes na construção da noção e das práticas relacionadas à cidadania social e, com isso, aos regimes de bem-estar social. A sua relativa ausência nos debates acadêmicos iniciais que fundamentaram as análises dos regimes de bem es-

tar social representavam uma lacuna importante pois tratavam a noção de cidadania como se fora universal, quando na verdade era marcada pelo gênero e referente ao masculino. Mesmo os países escandinavos, onde foram implementadas políticas que visavam a igualdade de direitos entre mulheres e homens, estiveram em algum grau, subscritos ao modelo baseado no homem-provedor (LEWIS, 1992).

Também sobre o lugar das mulheres como trabalhadoras nos modelos de bem-estar social desenvolvidos pro Esping-Andersen, Langan e Ostner afirmam que “nenhum dos regimes detectados [na classificação de Esping-Andersen] conseguiu equacionar de maneira satisfatória os papéis das mulheres como trabalhadoras, como mães e como responsáveis pelo lar e pelos membros mais vulneráveis da família” (LANGAN; OSTNER *apud* FARIA, 2007, p.74). O resultado foi um conceito de cidadania incompleta para as mulheres, que não possuem os benefícios porque esses lhes seriam de direitos, mas porque são tributários de sua condição de mães ou esposas, ou seja, são direitos de segunda ordem.

Às críticas sobre a invisibilidade das mulheres e da família na sua tipologia, Esping-Andersen (1999) responde (i) com o desenvolvimento do conceito de desfamiliarização e (ii) colocando ênfase não no Estado e no mercado na gestão dos riscos sociais, mas na interação entre os pilares de bem-estar social – Estado, mercado e família -, nessa gestão, afim de incorporar de maneira mais adequada a família. Isso fez com que o autor passasse a utilizar o conceito de regimes de bem-estar social e não mais de Estados de Bem-estar Social. O termo ‘regime’ remete à interação. Cabe aqui uma consideração: segundo Pascall (1997) as críticas elaboradas por teóricas feministas ao trabalho de Esping-Andersen não foram no sentido de descarte da produção do autor, mas no de apontar de falhas para aprimorá-la. Tal estratégia foi fundamental para a incorporação da perspectiva de gênero em análises de outros autores⁵ que se dedicaram ao estudo de regimes de bem-estar em uma perspectiva comparada que vêm utilizando o conceito de desfamiliarização conjugado ao de desmercadorização.

⁵ São exemplos, além das autoras já citadas, Filgueira (2005, 2014), Arts e Gelissen (2002), Katrougalos (2008) e Martínez-Franzoni (2007).

O desenvolvimento do conceito de desfamiliarização inseriu no debate sobre sistemas de proteção social comparados uma questão que já estava presente na obra de Esping-Andersen (1990), mas que veio a ser destacada com mais ênfase pelo autor em artigo posterior (1999), a saber, a estrutura de provisão de bem-estar social. Em seu livro clássico *The three worlds of welfare capitalism*, o autor afirmara que os pilares de bem-estar social são o Estado, mercado e família, porém as dimensões de análise que desenvolvia davam mais ênfase aos dois primeiros. Ao introduzir o conceito de desfamiliarização para reforçar a importância terceiro, o autor propõe, ao que o foco de análise se desloque dos Estados, eles mesmos ou na relação entre eles e o mercado, para as intersecções existentes entre eles e a família. Por isso, para o autor é mais adequado tratar de regimes de bem-estar social e não de Estados de Bem-estar Social, ou seja, para o bem-estar social e o manejo dos riscos sociais como frutos da interação entre os três pilares.

Com a finalidade de incorporar de forma mais consistente a família como pilar dos regimes de bem-estar social e as mulheres como sujeitos e alvos de políticas públicas de bem-estar, seja na condição de provedora, seja na de cuidadora, Esping-Andersen (1999) desenvolve o conceito de desfamiliarização, incorporado em sua matriz analítica principal junto ao de desmercadorização e de estratificação. Se desmercadorização refere-se ao grau em que um indivíduo consegue prover seu bem-estar sem depender do mercado para isso, a desfamiliarização refere-se ao grau em que a provisão de bem-estar oferecida às famílias é compartilhada pelas famílias, ou seja pelos cuidados oferecido pelas mulheres no lar, pelo mercado e pelo Estado. Isso permite verificar nos diferentes tipos de bem-estar social o quanto o indivíduo depende ou não da família e o quanto as mulheres estão sobrecarregadas ou não com as tarefas domésticas e de cuidado. Segundo o autor,

A desfamiliarização não implica “anti-família”; pelo contrário, refere-se ao grau em que o bem-estar das famílias e as responsabilidades de cuidado são amenizadas - seja através de provisão estatal de bem-estar social, seja via provisão de mer-

*cado. Um sistema familiarístico (...) é aquele em que a política pública assume - na verdade, insiste - que os lares devem ter a responsabilidade principal pelo bem-estar de seus membros. Um regime de desfamiliarização é aquele que procura aliviar o lar e diminuir a dependência do bem-estar dos indivíduos em relação ao parentesco*⁶ (ESPING-ANDERSEN, 1999, p. 51).

O conceito coloca, portanto, a família e o que nela ocorre como questões a serem analisadas nos arranjos entre Estado, mercado, família e, mais do que isso, permite averiguar até que ponto os regimes promovem a autonomia dos indivíduos, sejam eles homens ou mulheres. Também é possível verificar utilizando o conceito de desfamiliarização até que ponto os regimes de bem-estar social diminuem as barreiras para as mulheres acessarem o mercado de trabalho, obtendo salário e a possibilidade de comprar bens e serviços que não lhes são garantidos como direito. A corresponsabilização do cuidado com o Estado via creches, lavanderias ou restaurantes públicos, por exemplo, aumenta a possibilidade de que a mulher-cuidadora se transforme na mulher-provedora – o que não significa deixar de ser, necessariamente, cuidadora. Dada a maneira como se estruturou a cidadania social, isso lhe possibilita ter o *status* de cidadania de primeira ordem, cujos direitos lhe são diretamente conferidos, sem a dependência da cidadania masculina do pai, do marido, do filho, enfim, de outro homem. Sobre isso, Faria (2007) afirma que a desfamiliarização diz respeito ao “padrão de vida socialmente aceitável independentemente do salário do cônjuge, ou independentemente do volume de suas [das mulheres] tarefas domésticas” (FARIA, 2007, p. 78).

Os indicadores considerados para medir a desfamiliarização referem-se às políticas de cuidado, sendo eles: (1) comprometimento geral do serviço (despesas de serviços familiares não relacionados à saúde como porcen-

⁶ Tradução livre. No original: “De-familialization does not imply ‘anti-family’; on the contrary it refers to the degree to which households’ welfare and caring responsibilities are relaxed—either via welfare state provision, or via market provision. A familialistic system (...) is one in which public policy assumes—indeed insists—that households must carry the principal responsibility for their members’ welfare. A de-familializing regime is one which seeks to unburden the household and diminish individuals’ welfare dependence on kinship” (ESPING-ANDERSEN, 1999, p. 51).

tagem do PIB); (2) compromisso geral de subsidiar famílias com crianças (o valor combinado de abonos de família e deduções de impostos); (3) a difusão de creches públicas (creches para crianças menores de 3 anos); e (4) a oferta de cuidados aos idosos (percentual de 65 anos + recebendo serviços de assistência domiciliar)⁷ (ESPING-ANDERSEN, 1999, p. 61). Esses e outros indicadores similares têm sido utilizados em estudos que analisam sistemas de proteção, particularmente no Sul Global (MARTÍNEZ-FRANZONI, 2005, 2007; MARCEL; RIVERA, 2008; PENG; WONG, 2010).

4. Conclusão: a degenerificação de conceitos como possibilidade de análise de políticas públicas

O feminismo tem sido fundamental para o entendimento sobre as desigualdades sociais existentes entre homens e mulheres. Sem desconsiderar outros marcadores sociais, que devem ser aprofundados nas análises das relações sociais e de produção dessas desigualdades, a categoria gênero possibilitou a complexificação das análises de fenômenos sociais, em especial, das políticas públicas, com destaque para sua influência nos estudos sobre sistemas de proteção social. No capítulo, foram apresentadas as contribuições ao desenvolvimento de um conceito de cidadania que incluía as mulheres e suas repercussões nos estudos comparados de regimes de bem-estar social. A crítica à concepção original de cidadania e às primeiras elaborações de Esping-Andersen nos estudos de políticas sociais comparadas, tiveram influência marcante no desenvolvimento de teorias acerca dos regimes de bem-estar social.

Profícuas vertentes de análises devem provir da utilização do conceito de desfamiliarização, das questões relacionadas ao cuidado e dos novos riscos sociais, marcados por mudanças no mercado de trabalho e nos ar-

⁷ Tradução livre. No original: "(1) overall servicing commitment (non-health family service expenditure as a percentage of GDP); (2) overall commitment to subsidizing child families (the combined value of family allowances and tax-deductions); (3) the diffusion of public child care (daycare for children less than 3 years); and (4) the supply of care to the aged (percentage of aged 65 + receiving home-help services)" (ESPING-ANDERSEN, 1999, p. 61).

ranjos familiares. Se por um lado a desfamiliarização insere a provisão do cuidado como questão social, pública, e permite averiguar em que medida regimes de bem-estar social podem diminuir as barreiras para as mulheres exercerem trabalho remunerado, por outro, pouco dizem sobre a divisão sexual do trabalho no interior da família ou sobre o papel do homem com relação ao cuidado. Os próprios indicadores propostos para a análise da (des)familiarização sugerem essa obscuridade; usualmente dizem respeito aos gastos com a família de maneira geral, ou à responsabilização do Estado com serviços de cuidado. Não é possível, por meio deles, adentrar a esfera privada e o que se passa na família, questão a ser considerada nos arranjos de bem-estar social e colocada em evidência com as críticas ao conceito de cidadania e à categoria (des)familiarização.

O exame crítico e o enfoque teórico disseminado pelo feminismo promoveram a degenerificação de conceitos centrais para a análise de políticas públicas, em especial no estudo de sistemas de proteção social. O feminismo modificou não apenas a análise das políticas, como vem tendo efeitos sobre sua formulação e implementação, pois elas passaram a ser vistas como potenciais promotoras da reprodução de desigualdades múltiplas, inclusive daquelas que estruturam a dominação patriarcal. Ao trazer ao debate acadêmico e público a noção de que conceitos como ‘direitos de cidadania’ e papéis naturais de homens e de mulheres seriam expressão dessa dominação, a teoria e o movimento feministas têm motivado alterações radicais no entendimento sobre direitos e sobre esses papéis. As profundas modificações que promoveu, sejam elas cognitivas, comportamentais, nos processos políticos ou nas *policies*, têm afetado, embora diferentemente, países de todo o planeta. Como ocorre em processos de mudança tectônicas, como o provocado pelo feminismo, observa-se a proliferação de reações contrárias aos novos entendimentos e às políticas inspiradas nos *insights* feministas. A análise aqui empreendida tem também por objetivo posicionar-se em favor dos avanços humanistas, igualitários e de defesa intransigente de direitos que fundamentam o feminismo.

Referências

ASTELARRA, J. **Políticas de género en la Unión Europea y Algunos Apuntes sobre America Latina**. Unidad Mujer y Desarrollo Secretaría Ejecutiva CEPAL, 2004.

BRAH, A.; PHOENIX, A. Ain't I a woman? Revisiting intersectionality. **Journal of International Women's Studies**, v. 5, n. 3, p. 75-86, 2004.

CALVI, V. Da interseccionalidade ao movimento feminista: uma tentativa de conceituação do feminismo enquanto movimento social. **Encuentro Latinoamericano**, v. 3, n. 2, dez. 2016.

CAMPILLO, I. P. Políticas de conciliación de la vida laboral y familiar en los regímenes de bienestar mediterráneos: los casos de Italia y España. **Política y Sociedad**, v. 47, n. 1, p. 189-213, 2010.

CARRASCO, C.; BORDERÍAS, C.; TORNOS, T. (Eds). **El trabajo de cuidados: historia, teoría y políticas**. Catarata: Madrid, 2011.

COATES, J. Gender and Discourse Analysis. In: GLEE, J. P.; HANDFORD, M. (Eds). **The Routledge Handbook of Discourse Analysis**. New York: Routledge, 2012. p. 90-103

ESPING-ANDERSEN, G. **The three worlds of welfare**. Princeton: Princeton University Press, 1990.

ESPING-ANDERSEN, G. **Social Foundations of Postindustrial Economies**. Oxford: University Press, 1999.

FARAH, M.F.S. Gênero e políticas públicas. **Revista Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 12, n. 1, p. 47, jan. 2004.

FARIA, C.A.P. Uma genealogia das teorias e tipologias do Estado de Bem-Estar Social. In: DELGADO, M. G.; PORTO, L. V. (Orgs.) **O Estado de Bem-Estar Social no Século XXI**. São Paulo: LTR, 2007.

FRASER, N. Rethinking the Public Sphere: A Contribution to the Critique of Actually Existing Democracy. **Social Text**, n. 25/26, p. 56-80, 1990.

FRASER, N. After The Family Wage: Gender Equity and the Welfare State. **Political Theory**, v. 4, n. 22, p. 591-618, 1994.

FRASER, N. Redistribuição, Reconhecimento e Participação: por uma concepção integrada da justiça. In.: IKAWA, D.; PIOVESAN, F.; SARMENTO, D. (Coord.) **Igualdade, Diferença e Direitos Humanos**. Rio de Janeiro: Lumem Juris, 2008.

GRAHAM, H. The concept of caring in feminist research: the case of domestic service. **Sociology**, v. 25, n. 1, p. 61-78, fev.1991.

HARAWAY, D. "Gênero" para um dicionário marxista: a política sexual de uma palavra. **Cad. Pagu** [online], n.22, p. 201-246, 2004.

HAWKESWORTH, M. Policy studies within a feminist frame. **Policy Sciences**, n. 27, p. 97-118, 1994..

HIRATA, H.; KERGOAT, D. Novas configurações da divisão sexual do trabalho. **Cad. Pesqui.** [online], v. 37, n.132, p.595-609, 2007.

JELIN, E. Familia y género: notas para el debate. **Revista Estudos Feministas**, v. 3, n. 2, p. 394-413, 1995.

LEWIS, J. Gender and the Development of Welfare Regimes. **Journal of European Social Policy**, n. 2, p. 159-173, 1992.

MARCEL, M.; RIVERA, E. Regímenes de bienestar en América Latina. In: TIRONI, E. (Ed.). **Redes, Estado y Mercado. Soportes de la cohesión social latinoamericana**. Santiago: Editorial Uqbar, 2008.

MARSHALL, T.H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MARTÍNEZ-FRANZONI, J. Regímenes de bienestar en América Latina: consideraciones generales e itinerarios regionales. **Revista Centroamericana de Ciencias Sociales**, v. II, n. 2, dez. 2005.

MARTÍNEZ-FRANZONI, J. **Regímenes de bienestar en América Latina**. Madrid: Fundación Carolina, 2007.

MCINTOSH, M. Feminism and social policy. In: CASTLES, FG; PIERSON, C. (Eds.). **The welfare state reader**. Cambridge: Polity Press, 2000.

O'CONNOR, J. S. Gender, Class and Citizenship in the Comparative Analysis of Welfare State Regimes: Theoretical and Methodological Issues. **The British Journal of Sociology**, v. 44, n. 3, p. 501-518, set. 1993.

ORLOFF, A. S. Gender and the Social Rights of Citizenship: The Comparative Analysis of Gender Relations and Welfare States. **American Sociological Review**, v. 58, n. 3, p. 303-328, jun. 1993.

PASCALL, G. **Social policy: a new feminist analysis**. London: Routledge, 1997.

PATEMAN, C. The patriarchal welfare state. In: CASTLES, F.G; PIERSON, C. (Eds.). **The welfare state reader**. Cambridge: Polity Press, 2000.

PAUTASSI, L. C. ¿Iguualdad en la desigualdad? Alcances y Límites de las acciones afirmativas. **Sur, Rev. int. direitos human**. [online], v. 4, n. 6, p.70-93, 2007.

PENG, I.; WONG, J. East Asia. In: CASTLES, F. G.; LEIBFRIED, S.; LEWIS, J.; OBINGER, H. (Eds.). **The Oxford Handbook of the Welfare State**. Oxford: Oxford University Press, 2010. pp. 656-570.

PINTO, C. R. J. Feminismo, história e poder. **Revista Sociologia Política**, v. 18, n. 36, p.15-23, jun. 2010.

ROHDEN, F. Ginecologia, gênero e sexualidade na ciência do século XIX. **Horizontes Antropológicos**, ano 8, n. 17, p. 101-125, 2002.

SCOTT, J. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. **Revista Educação e Realidade**, v. 20, n. 2, p. 71-99, 1995.



capítulo
5

O trabalho na política pública da burocracia

federal brasileira: entre a técnica e a política

Natália Massaco Koga¹
Rafael Rocha Viana ²

O que os burocratas fazem no processo de produção de políticas públicas? Em que tipo de atividades e funções os burocratas estão envolvidos? O quanto se aproximam dos modelos etapistas de estudo do ciclo de políticas públicas e o quanto traduzem os diversos condicionantes de atuação da burocracia apontado pela literatura? Enfim, qual é o trabalho e o que explica o trabalho de política pública na Administração brasileira?

Diante de uma produção nacional ainda emergente dos estudos da burocracia federal relacionados ao contexto das políticas públicas, este capítulo se propõe a explorar a atuação deste grupo de indivíduos à luz da

¹ Doutora em Política pela Universidade de Westminster. Pesquisadora do IPEA e docente da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). E-mail: natalia.koga@ipea.gov.br

² Mestre em Ciência Política pela UNB. Pesquisador da Escola Nacional de Administração Pública (Enap). E-mail: rafael.viana@enap.gov.br

interface dos debates contemporâneos nas literaturas sobre burocracia e trabalho de política pública (*policy work*) (COLEBATCH et al., 2010).

Observando resultados de pesquisa recente conduzida pela Enap (2018), este estudo evidencia a variedade de atuações e aspectos que afetam a atuação do chamado serviço civil da Administração Federal Direta brasileira no processo de produção de políticas públicas. Confrontando tais dados com a literatura acima mencionada, o estudo propõe uma ferramenta analítica para compreender e comparar o trabalho de política pública na Administração brasileira. A ferramenta baseia-se na proposta de compreender **o trabalho de política pública como resultante das capacidades de políticas públicas ativadas por meio dos fatores internos e externos que imprimem intencionalidade e esforço à ação do burocrata.**

A análise da produção de políticas públicas tem ganhado cada vez mais destaque como objeto de estudo da Ciência Política brasileira, sob diferentes ângulos, quais sejam: jogo político que antecede a sua formulação, papel dos processos históricos na definição de seus formatos, efeito das escolhas institucionais sobre os resultados alcançados, implementação de políticas públicas, entre outros (FARIA, 2012; MARQUES; SOUZA, 2016; OLIVEIRA; ABRUCIO, 2018; PIRES; LOTTA; OLIVEIRA, 2018). No entanto, apesar dos avanços comentados, alguns campos de estudo relativos à produção de políticas públicas ainda passam por um processo incipiente de acúmulo teórico-analítico na literatura nacional. Dentre esses campos, destaca-se aqui como objeto de estudo o papel dos atores das instituições federais no processo de implementação das políticas públicas, isto é, as burocracias públicas federais. O olhar sobre este ator ganha relevo, sobretudo no contexto federativo brasileiro, em que grande parte das ações são descentralizadas, tendo os implementadores uma importância fundamental no resultado alcançado pelas políticas públicas (ARRETCHE, 2012).

O presente estudo, portanto, busca contribuir e diminuir essa lacuna analítica ao examinar o papel e a importância de um ator que é fundamental - tanto do ponto de vista da operação das políticas públicas, quanto do resultado político das políticas implementadas - mas que tem ganhado

pouca importância da literatura nacional e internacional: a burocracia federal da Administração Direta.

Espera-se que este estudo contribua para expandir a compreensão da atuação da burocracia federal e seus efeitos para o processo de produção e resultados de políticas públicas, promovendo o diálogo entre a produção nacional sobre burocracia e o debate internacional a respeito do trabalho de política pública.

Além desta introdução, o capítulo está organizado da seguinte forma. A segunda seção fará uma discussão teórica a fim de colocar duas literaturas em contato, as quais julgamos que possuem conexões com vistas ao estudo sobre a ação burocrática, quais sejam: burocracia e trabalho na política pública. A terceira seção abordará a metodologia empregada em estudo recente produzido pelos autores (ENAP 2018), no qual foi aplicado *survey* para uma amostra representativa dos burocratas federais do Serviço Civil Brasileiro, destacando as potencialidades deste tipo de instrumento para compreensão da atuação desse grupo. A quarta seção mostrará os principais resultados deste estudo, chamando a atenção para as principais *funções* ou *trabalhos* realizados por essa burocracia. E, por fim, as considerações finais retomarão as potenciais interseções entre as literaturas de políticas públicas, burocracia e *policy work*.

1. Contribuições entrelaçadas da literatura sobre burocracia e trabalho na política pública

Analisaremos a seguir dois conjuntos de literatura que tratam da atuação da burocracia no contexto das políticas públicas. Seguindo uma trajetória recente de retorno ao interesse de estudos sobre o funcionamento e dinâmicas de exercício do poder do Estado, após um período de enfoque nos entes limitadores do poder estatal no final do século passado, os trabalhos discutidos nesta seção ampliam o escopo e as possibilidades de análise da burocracia.

Como veremos a seguir, a questão da relação entre as esferas política e administrativa, levantadas primeiramente por Max Weber e Woodrow Wilson, ainda perpassam e continuam relevantes para compreender a delimitação da atuação dos burocratas. Afinal, estariam os burocratas restritos a ofertar aporte técnico e especializado, enquanto a função política, definidora dos rumos da ação estatal, deveria ser mantida na seara dos representantes políticos escolhidos pela sociedade? Qual o grau de discricionariedade a ser usufruído pelos burocratas em seu trabalho? O que explicaria o comportamento e atuação dos burocratas?

Distintas abordagens analíticas têm se constituído em torno dessas questões. Como destacam Lotta et al. (2015), tais abordagens, na realidade, refletem os desdobramentos dos debates mais abrangentes acerca do papel do Estado e do funcionamento das grandes organizações. Os autores sintetizam em três principais linhas analíticas os estudos que buscam compreender a atuação dos burocratas a partir desses debates (LOTTA et al., 2015)³.

A primeira abordagem, oriunda do modelo racional-legal de dominação de Weber (2009), trata da perspectiva estrutural que entende o comportamento do burocrata como resultante de seu lugar formal dentro da estrutura organizacional na qual está inserido. Desta forma, o comportamento da burocracia seria explicado pelo atendimento às normas e à adequação de suas ações às estruturas organizacionais (LOTTA et al., 2015).

A segunda abordagem analítica corresponde ao que os autores denominam perspectiva de ação individual. Tal corrente parte do pressuposto da Teoria da Escolha Racional da maximização dos interesses individuais (BUCHANAN, 1962) e do Modelo principal-agente dos efeitos dos incentivos e expectativas de controle (MOE, 1984) como motivadores da atuação também dos burocratas. Nesse sentido, assim como no funcionamento dos mercados, a atuação da burocracia resultaria de processos de decisão racionais constrangidos por incentivos e mecanismos de controle postos.

³ Lotta et al. (2015) debruçam-se no contexto dos burocratas de médio escalão, entendidos naquele estudo como “aqueles que estão na posição intermediária entre o topo e a base da organização, e que possui competências técnico-gerenciais, liderando equipes – e técnico políticas – relacionando-se e negociando com o alto escalão” (p.69). Argumenta-se, no entanto, que a influência dessas abordagens também se estende à compreensão das demais dimensões da burocracia federal.

O contexto atual de crescente complexificação da atuação estatal em função dos movimentos recentes de descentralização do Estado, surgimento de novas formas de governança horizontal (WELLSTEAD et al., 2009; HOWLETT, 2011), complexificação dos problemas públicos em uma realidade pós-moderna que intensifica e diversifica as pressões à ação pública (MOUFFE, 2005; BACH; WEGRICH, 2018; JOSHI; MCCLUSKEY, 2017), faz questionar essas duas abordagens quanto suas limitações em compreender a atuação dos burocratas.

Tais críticas são levantadas seguindo o desenvolvimento da literatura sobre o Estado e especialmente dos estudos de políticas públicas que analisam a atuação dos burocratas de maneira contextualizada, ou seja, inserida na dinâmica e condicionantes das políticas públicas, e, portanto, a partir de uma visão menos generalista e homogeneizante da burocracia (LIPSKY, 1980; BRODKIN, 2011; BACH; WEGRICH, 2018).

A dicotomia prescritiva entre a técnica e a política começa a ser questionada por um número crescente de pesquisas indutivas que evidenciam, a partir da observação do campo da atuação dos burocratas, a multiplicidade de funções e papéis por eles desempenhados e coloca em xeque o modelo Wilsoniano da neutralidade burocrática e da contenção de seu trabalho num campo apenas técnico e apolítico (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018).

Configura-se, assim, um conjunto de novas perspectivas que partem do reconhecimento oriundo da sociologia contemporânea da constituição mútua entre a ação dos burocratas e as estruturas (GIDDENS, 1984). Algumas dessas abordagens passam a dar maior centralidade ao objeto relacional nos estudos da burocracia (LOTTA et al., 2015). Partindo do reconhecimento das interações entre os entes sociais como unidade de análise para compreensão dos fenômenos sociais (EMIRBAYER, 1997), a adoção desta abordagem nos estudos de burocracia inova ao analisar e perceber como as relações estabelecidas pelos burocratas, formais ou informais, internas ou externas ao Estado, condicionam e até mesmo determinam as políticas públicas e as ações do Estado (SCHNEIDER, 2005; MARQUES, 2000, 2003; LOTTA, 2012). Ademais, permitem jogar luz a um fator central

nas relações sociais, o poder. Em contraste aos modelos mais racionais, essas abordagens partem do reconhecimento da existência do poder e dos conflitos nas relações sociais e, portanto, dentro das organizações públicas (FISCHER, 1986; MOUFFE, 2015).

Argumenta-se, neste estudo, que debates produzidos por esta perspectiva relacional da atuação da burocracia dialogam fortemente com desenvolvimentos recentes na literatura de análise de política pública (*policy analysis*), mais especificamente nos trabalhos que se debruçam sobre a natureza do trabalho de política pública (*policy work*).

A literatura de “análise de políticas públicas” trata do tipo de conhecimento técnico produzido por diversos atores que informam a tomada de decisão nas políticas públicas (COLEBATCH et al., 2010; VAITSMAN et al., 2014). A análise de políticas públicas estabelece-se, a partir dos anos 1950, em especial nos países Anglo-Saxões, como uma disciplina e atividade profissional própria, com formação acadêmica, métodos e técnicas específicos. Na concepção de Wildasky (1979), o analista de políticas públicas (*policy analyst*) seria um especialista comparável ao cientista de laboratório, voltado a “trazer a verdade ao poder” (COLEBATCH et al., 2010).

Percebe-se que tal concepção original carrega a dicotomia, proposta pela literatura clássica sobre burocracia, entre o saber técnico dos analistas de políticas públicas e o poder político dos tomadores de decisão. Contudo, estudos subsequentes que partem da observação da atuação em campo dos analistas de políticas públicas e outros profissionais envolvidos na produção das políticas públicas questionam a restrição da atuação dos analistas de políticas públicas, assim como a separação entre os campos da técnica e da política (VESELÝ et al., 2014; SAGUIN, 2018). Este conjunto de estudos formam um novo campo de investigação voltados à compreensão da natureza, dinâmicas e efeitos do “trabalho de política pública” (*policy work*).

A identificação do “trabalho de política pública” como objeto de análise tem permitido expandir e aprofundar a compreensão da atuação dos atores envolvidos na produção das políticas públicas, o que decorre também da abordagem relacional nos estudos de burocracia. Um primeiro aspecto que

merece destaque na interface entre essas duas literaturas é o reconhecimento da diversidade de atividades desempenhadas no processo de produção de políticas públicas.

Vários estudos sobre trabalho na política pública demonstram tal diversidade que não se restringe apenas ao modelo técnico-racional do analista de políticas públicas e se expande para outros aspectos processuais da produção da política pública.

Partindo da observação da atuação dos analistas de políticas públicas no contexto europeu, Mayer et al. (2004), por exemplo, apontam seis atividades principais desempenhadas por esses atores: pesquisa e análise; desenho e recomendação; clarificação de valores e argumentos; assessoramento estratégico; democratização e mediação. Veselý et al. (2014), em diálogo com a pesquisa de Howlett e Newman (2010), propõe um estudo comparativo entre o trabalho do analista de políticas públicas no Canadá e na República Tcheca. Além de funções mais próximas à concepção Anglo-Saxã do analista de políticas públicas tais como de coleta de dados, pesquisa relacionada a políticas públicas, avaliação de processos, resultados e efeitos das políticas públicas, o estudo também encontrou funções de negociação entre agências, consulta pública, consulta com *stakeholders*, instruções a tomadores de decisão e a implementadores de médio e baixo escalão, as quais destacam a dimensão político-relacional da atuação desses profissionais.

Pesquisas como essas foram sedimentando o conceito de *policy worker e policy work*, isto é, do trabalhador e trabalho na política pública, que engloba não mais apenas a figura do analista de políticas públicas, mas, também, a de outros profissionais – inclusive de fora do Estado, como os que atuam em grupos de interesse ou *think tanks* - que usam sua *expertise* de diferentes formas para efetivar a política pública. Como sustentam Coletatch et al. (2010), o trabalho na política pública seria o modo como os diferentes participantes engajados na política “trazem suas diversas formas de conhecimento para apoiar as questões de políticas públicas, mas como esse trabalho é feito é algo que só pode ser percebido pela observação da prática” (nossa tradução,

p. 12). Ademais, tais pesquisas demonstram não apenas que os analistas de políticas públicas não realizam trabalhos técnicos, neutros e de forma isolada, mas que a interação e a atuação de outros atores também são relevantes para a construção dos entendimentos, definições de rumos e resultados das políticas públicas (COLEBATCH et al. 2010).

Vale esclarecer que, no Brasil, a atividade de análise de políticas públicas não se constituiu como um campo de conhecimento e atuação específico como ocorreu no contexto Anglo-Saxão. No Brasil, tal atividade desenvolveu-se e moldou-se na prática, contando com as referências e instrumentos mais utilizados e reconhecidos no país em contextos específicos (VAITSMAN et al., 2014; ANDREWS, 2014). Em verdade, esta realidade é observada provavelmente na maior parte dos países em desenvolvimento, como apontam Veselý et al. (2014) e Saguin (2018) no caso da República Tcheca e Filipinas, o que justifica uma abordagem mais empirista para a exploração dessa atividade nesses países.

Talvez a própria inexistência de uma demarcação conceitual clara sobre a atuação dos atores dentro das políticas públicas tenha gerado no caso brasileiro uma multiplicidade de combinações de trabalho na política pública. De fato, a literatura nacional sobre burocracia traz importantes relatos das distintas atividades e funções exercidos por burocratas em especial na discussão da implementação das políticas públicas. Intepretação, mediação e tradução são algumas dessas práticas e funções observadas em especial na interação entre a burocracia de nível de rua e os beneficiários de programas e políticas públicas (OLIVEIRA, 2009; PIRES, 2008; LOTTA, 2010).

No entanto, ainda são poucos os estudos que abordam o papel da burocracia federal na produção de políticas públicas (CAVALCANTE; LOTTA, 2015). Algumas pesquisas recentes têm destacado que essa burocracia, em razão da posição dentro de uma ecologia organizacional – entre o alto escalão e a burocracia de nível de rua -, realizam o papel de articulação entre diferentes atores. Pires (2015), por exemplo, ao olhar para a atuação dos burocratas federais no Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), ressalta que, ao agirem nas interseções setoriais, esses assumem um importante

papel em um eixo duplo: horizontal (com pares) e vertical (com superiores e subordinados). A partir dessa performance, Pires (2015) afirma que esses burocratas tornam-se “ ‘guardiões’ de informações importantes, reguladores de comunicação e de seus próprios relacionamentos” (p.217), exercendo o papel de reguladores do processo de construção da política. Viana (2017), por exemplo, ao investigar o processo de construção do programa Minha Casa Minha Vida- Entidades, destaca que um importante papel realizado pelos burocratas federais é o de mediação político-relacional, no qual, além de articularem com atores de diferentes organizações estatais presentes no arranjo de implementação do programa, ainda exercem a atividade de *tradução* de demandas advindas de organizações extratais, que também participam da produção da política pública. Nesse sentido, o presente capítulo também contribui para o adensamento teórico-analítico da atuação desses atores.

Desta forma, o segundo destaque na interface entre a literatura de trabalho na política pública e na abordagem mais recente na literatura de burocracia, encontra-se justamente no reconhecimento de uma natureza relacional da atuação dos atores produtores de políticas públicas. Os estudos de *policy work* verificam que a política pública não é realizada apenas por aqueles atores internos ao Estado, mas também por uma gama de atores preocupados e envolvidos nos resultados da ação governamental para a resolução de um problema público específico, tais como grupos de interesse, representações profissionais, *think tanks*, academia, organizações da sociedade civil, organismos internacionais, etc (COLEBATCH et al., 2010). A literatura mais recente de burocracia, por sua vez, demonstra que, para além de apenas executar atividades técnico-analíticas, os burocratas, em seu trabalho, interagem e estabelecem relações com outros atores. Usufruindo de distintos graus de discricionariedade, influenciados e gerando influência por meio dessas interações, tomam decisões e desempenham atividades as quais produzem efeitos nas políticas públicas.

No que se refere à dicotomia entre a técnica e a política, a própria interação entre burocratas e políticos tomadores de decisão tem sido crescentemente explorada e produzido importantes contribuições. Descortina-se,

assim, uma série de temas em debate, tais como assimetria de informações e de capacidades (SCHARPF, 1994) entre esses atores, controle político da burocracia, dinâmicas de nomeação e substituição da burocracia pelos executivos (MOE, 2012), implicações da fragmentação da burocracia na coordenação governamental e governança (DAHLSTROM et al., 2011), as diferentes formas de barganha entre a burocracia e os executivos políticos (HOOD; LODGE, 2006), e, por fim, a politização da burocracia (PETERS; PIERRE, 2004). Saindo da perspectiva unidirecional da abordagem agente-principal, a perspectiva relacional possibilita compreender nesta relação entre a burocracia e os executivos políticos como a interação entre eles afeta mutuamente seus campos de atuação e de poder. Ou seja, deixa de se assumir tal relação apenas como de controle para se observar as diversas formas, funções e dinâmicas que elas assumem, transcendendo a separação determinística e meramente prescritiva entre a técnica e a política.

O desenvolvimento da literatura de *policy work*, em seu turno, vem produzindo debates promissores, tais como sobre a relação de mão dupla entre o desempenho e diversidade do trabalho de política pública e a construção das capacidades estatais (WELLSTEAD et al., 2009), ou entre os estilos políticos de tomada de decisão (centralizado ou pluralista, *top down ou bottom up*) e os graus de influência e permeabilidade dos grupos de interesse em sua interação com a burocracia (CAIRNEY, 2008), ou, ainda, entre a natureza da política pública (distributiva, regulatória, inovadora, revisora, etc.) e os estilos de trabalho de política pública e de distribuição de poder.

Argumenta-se neste estudo que contribuições geradas por ambas literaturas caminham juntas, especialmente no que se refere a expandir o foco do entendimento da ação governamental para além da atuação dos tomadores de decisão e ao momento de formulação da política pública. Demandando por análises que observem a prática na política pública em contraposição à aceitação de um modelo instrumental impositivo que assume a atuação da burocracia e dos demais atores envolvidos na política pública como mera reação neutra às decisões das lideranças políticas, essas abordagens vêm avançando para uma compreensão mais abrangente e

contextualizada da ação governamental e da realização da política pública. A burocracia, assim, deixa de ser entendida como um ente imparcial e homogêneo para ser observada em sua atuação na prática, identificando suas nuances, estratégias, tensões, colaborações, competições e conflitos em contextos específicos de políticas públicas.

Um último elemento central e comum em estudos mais recentes nas duas literaturas trata dos aspectos intrínsecos aos atores envolvidos na produção de políticas públicas – e, portanto, também aos burocratas – como valores, crenças e ideias. Ou seja, assim como estímulos e pressões externas recebidas pelos burocratas em suas diversas interações formais e informais condicionam sua atuação, valores, crenças, trajetórias e ideias por eles carregados também afetam suas percepções e merecem ser observadas para compreender sua atuação e os efeitos na produção das políticas públicas (ABERS, 2015; GOMIDE; PIRES, 2014; OLIVEIRA, LOTTA, 2015; LOTTA, 2015; PIRES, 2015; VIANA, 2017; COLEBATCH, 2010; BRODKIN, 2011).

Em síntese, os avanços na literatura acima apresentada alargam as fronteiras da análise da atuação da burocracia. Em primeiro lugar, o pressuposto da separação plena entre a técnica e a política é abandonado. O elemento relacional como fator explicativo das múltiplas combinações possíveis entre essas duas dimensões ganha destaque, permitindo a identificação da existência de diversos papéis e funções desempenhados pela burocracia em suas relações com outros atores. A identificação de condicionantes intrínsecos e extrínsecos à atuação dos burocratas, assim como dos efeitos de seu trabalho e atuação são ampliados.

2. Metodologia

Sustenta-se que um estudo que se propõe a compreender a atuação e a contribuição dos burocratas federais brasileiros deve considerar os avanços recentes apresentados pela literatura acima discutida.

Ainda é escassa a produção no Brasil de pesquisas que explorem o universo dos servidores públicos federais no contexto das políticas públi-

cas. Como mencionado acima, estudos recentes inauguraram este campo de análise observando segmentos particulares dentro desse universo, tais como servidores no médio escalão e em setores específicos como nas políticas de infraestrutura (CAVALCANTE; LOTTA, 2015; DE PAULA et al., 2017) ou características de um universo mais abrangente dos servidores civis federais, tais como perfil sociodemográfico, atividades, funções, capacidades individuais e motivações (ENAP, 2018).

No presente estudo, exploramos os resultados dessas pesquisas mais recentes que exploram o contexto dos servidores civis federais da Administração Direta (ENAP, 2018). Tais pesquisas partiram de uma abordagem indutiva para identificar atividades e funções que seriam usualmente desempenhadas por esses servidores, além de outros fatores como fontes informacionais para seu trabalho, relações, valores e pressões internas que condicionariam a atuação dos burocratas.

O universo pesquisado foi o dos chamados servidores civis da Administração Pública Federal, definidos pela pesquisa da Enap (2018) como os “servidores públicos civis estatutários somados aos ocupantes de cargo em comissão nos órgãos do Poder Executivo da União” (p. 11). Dos cerca de 101.000 servidores que compunham tal universo foram selecionados por um processo de amostragem, 6.055 indivíduos para os quais foi encaminhado um survey no período de outubro a dezembro de 2017. A taxa de resposta foi de 30,17%, isto é, 2.000 indivíduos responderam. Os dados analisados foram gerados a partir desse survey⁴.

Foram utilizadas técnicas de estatística descritiva, como médias, desvio-padrão e percentual de respostas, assim como de estatística exploratória, em especial análise fatorial para identificar padrões de agrupamento entre variáveis do *survey* a partir de critérios específicos.

⁴ A metodologia aplicada para a amostragem, assim como o detalhamento do desenho e aplicação do survey, está descrita em Enap (2018).

3. Resultados: Atividades e funções desempenhadas

O debate da literatura apresentado acima demonstra uma trajetória de diversificação de atividades e funções desempenhadas pela burocracia. A Tabela 1 abaixo apresenta os dados levantados pela pesquisa Enap (2018) sobre a percepção dos servidores civis federais quanto às principais funções exercidas em seu trabalho na política pública. Foram apresentadas aos respondentes um rol de 12 funções, sendo a última a opção “Outros” para que selecionassem três e ordenassem da mais relevante para a menos relevante.

Tabela 1 – Funções de políticas públicas

Selecione e classifique até três principais funções que você exerce na política pública em que você trabalha atualmente. Ordene da mais relevante para a menos relevante.	1ª Função		2ª Função		3ª Função		Média	
	N	%	N	%	N	%	N	%
4) Operacionalização de instrumentos e ferramentas de apoio à implementação de política pública (e.x: normatização, fiscalização, convênios, licitações, contratos, termos de cooperação, empréstimos, seguros, sistemas informatizados, etc.)	352	17,6	239	12	130	6,5	240	15%

11) Entrega de serviços públicos na ponta, atendimento ao público e/ou a beneficiários da política pública	288	14,4	173	8,7	142	7,1	201	13%
3) Gerenciamento e monitoramento de ações, projetos ou programas relacionados à política pública	223	11,2	241	12,1	178	8,9	214	14%
9) Assessoramento de dirigentes	185	9,3	146	7,3	142	7,1	158	10%
1) Formulação e definição das diretrizes, objetivos e estratégias da política pública	176	8,8	127	6,4	135	6,8	146	9%
2) Pesquisa e produção de informações e avaliações que subsidiem a implementação e revisão da política pública	166	8,3	167	8,4	113	5,7	149	9%
10) Gestão de recursos orçamentários, financeiros, pessoal, tecnológicos, etc.	164	8,2	119	6	88	4,4	124	8%
12) Outros	93	4,7	36	1,8	59	3	63	4%

7) Relacionamento com a sociedade civil (participação em conselhos de políticas públicas, conferências, atendimento a grupos interessados na política, etc.).	76	3,8	94	4,7	93	4,7	88	6%
8) Relacionamento com outros poderes e com atores externos à Administração Pública (ex. políticos, órgãos de controle externo, mídia, órgãos de controle, organismos internacionais, etc.)	69	3,5	117	5,9	79	4	88	6%
5) Coordenação intra e intergovernamental entre secretarias do mesmo órgão e entre órgão da administração direta.	60	3	67	3,4	69	3,5	65	4%
6) Pactuação e coordenação interfederativa entre os governos federal, estaduais e municipais.	43	2,2	46	2,3	36	1,8	42	3%
Total	1895	94,8	1572	78,6	1264	63,2	1577	100%

Fonte: Enap (2018, p. 24)

Observa-se, inicialmente, que apenas 4,7% dos respondentes informaram que não localizaram sua principal função entre o rol apresentado ao terem sinalizado “Outros” no primeiro caso, o que significa que as opções identificadas cobriram cerca de 95% dos casos da amostra analisada.

Ao examinarmos os percentuais de resposta relativos tanto à 1ª Função com à média de respostas da somatória das três principais funções, os dados demonstram que todas as opções foram sinalizadas. Ou seja, não há nenhuma opção apresentada que não seja exercida pelos respondentes. Contudo, percebe-se uma maior concentração, como já aventado em Enap (2018), em funções ligadas à operacionalização e instrumentalização da implementação da política pública, tais como “Operacionalização de instrumentos e ferramentas de apoio à implementação” (17,6%), “Entrega de serviços públicos na ponta atendimento ao público e/ou a beneficiários da política pública” (14,4%) e “Gerenciamento e monitoramento de ações, projetos ou programas relacionados à política pública” (11,2%).

Pode-se concluir que o trabalho da concepção original mencionada na revisão literatura do analista de políticas públicas (*policy analyst*), também é identificado e seria o segundo grupo mais mencionado nas funções de “Assessoramento de dirigentes” (9,3%), Formulação e definição das diretrizes, objetivos e estratégias da política pública (8,8%) e Pesquisa e produção de informações e avaliações que subsidiem a implementação e revisão da política pública (8,2%).

Uma terceira função voltada ao trabalho de gestão de diversas formas de recurso também é reconhecida, sendo a terceira elencada por 8,2% dos respondentes que a sinalizou como sua principal função. E, por fim, encontra-se o que podemos chamar de um quarto grupo voltado a uma função relacional, em diversas nuances destacadas pela literatura mais recente acima discutida, que abarcam tanto relacionamentos com a sociedade civil (3,8%) e com atores externos ao Poder Executivo (3,5%), como funções de negociação e pactuação e coordenação intragovernamental dentro do próprio governo federal ou entre este e os entes subnacionais.

A Tabela 2, a seguir, reproduz as respostas apontadas pelos respondentes quanto à frequência de desempenho de 16 atividades elencadas. Pode-se dizer que todas as atividades são desempenhadas em alguma medida ainda que por um percentual pequeno dos respondentes. Contudo, houve grande variação nas respostas.

Tabela 2 – Atividades de políticas públicas desempenhadas pelos respondentes

Especificação	QTD	%								
Elaborar relatórios, pareceres, notas técnicas e outras informações para subsidiar a tomada de decisões	179	10%	174	9%	360	19%	547	30%	587	32%
										1847
Operacionalizar bases de dados e sistemas de informação que apoiam a implementação da política pública	308	17%	231	13%	391	22%	431	24%	405	23%
										1766
Elaborar textos normativos (ex. projetos de lei, decretos, portarias, etc.)	775	45%	342	20%	329	19%	199	11%	90	5%
										1735
Fiscalizar o cumprimento das normas e regulamentos da política pública	560	33%	261	15%	247	14%	276	16%	369	22%
										1713

Captação de recursos financeiros para viabilizar ações, projetos e programas da política pública	1178	70%	201	12%	169	10%	85	5%	46	3%	1679
Elaborar, negociar, gerir e fiscalizar contratos	927	54%	232	14%	220	13%	166	10%	169	10%	1714
Elaborar, negociar, gerir e fiscalizar convênios, termos de fomento, termos de colaboração e outros instrumentos de parceria	898	53%	255	15%	223	13%	168	10%	149	9%	1693
Coordenar equipe	415	23%	230	13%	353	20%	282	16%	493	28%	1773
Participar de grupos de trabalho ou projetos comuns com outras áreas do seu órgão	257	14%	269	15%	512	29%	444	25%	291	16%	1773

Fonte: Enap (2018, p. 25)

Os dados denotam que as atividades que poderiam ser identificadas pela concepção mais estrita da função de analista de políticas públicas são desempenhadas por um percentual significativo dos respondentes. Por exemplo, a atividade de “Elaborar relatórios, pareceres, notas técnicas e outras informações para subsidiar a tomada de decisões” e de “Operacionalizar bases de dados e sistemas de informação que apoiam a implementação da política pública” são desempenhadas sempre ou frequentemente por 62% e 47% dos respondentes, respectivamente. Vale mencionar também como parte desta função analítica, a atividade de “Elaborar textos normativos (ex. projetos de lei, decretos, portarias, etc.)” que, para o contexto brasileiro e talvez também de países que adotam o sistema do direito romano-germânico, demanda conhecimento técnico específico e é fundamental para a operacionalização da atuação estatal e, portanto, para a produção da política pública. No caso desta última atividade, os dados demonstraram que apenas 16% executam tal atividade frequentemente ou sempre e 45% dizem nunca desempenhar tal atividade.

Atividades que podem ser entendidas como operacionais e instrumentais para o funcionamento do aparato estatal como “Coordenar equipe”, “Realizar atividades administrativas tais como agendamento de reuniões, tramitação de processos, compra de passagens, elaboração de ofícios e memorandos” e “Participar de grupos de trabalho ou projetos comuns com outras áreas do seu órgão” também são executadas por parcela significativa dos respondentes.

Chama atenção, no entanto, os resultados referentes a atividades que não foram aventadas no debate de trabalho de política pública, talvez por este ter se desenvolvido fortemente com base no contexto dos países Anglo-Saxões como já mencionado anteriormente. Trata-se das atividades ligadas à conformidade normativa e de controle que também obtiveram um percentual relevante de respostas. Por exemplo, 38% dos respondentes informaram que sempre ou frequentemente desempenham a atividade de “Fiscalizar o cumprimento das normas e regulamentos da política pública” e 35% a atividade de “Atender demandas dos órgãos de controle”.

Atividades que envolvem a interação para além do órgão em que o burocrata atua, isto é, ligadas a uma função mais relacional, também são desempenhadas pelos servidores civis federais, mas em diferentes frequências. Por exemplo, as atividades de “Representar o órgão em eventos, reuniões e atividades externas”, “Consultar e atender grupos interessados da sociedade sobre questões que envolvam a política pública”, e “Negociar e coordenar ações com outros órgãos da administração federal que participem da implementação da política pública” são realizadas frequentemente ou sempre por 30%, 27% e 24% dos respondentes, respectivamente. Contudo, a função relacional de interação interfederativa é desempenhada sempre ou frequentemente por apenas 15% dos respondentes, sendo que 54% diz que nunca executa tal atividade.

Atividades ligadas à função de gestão de recursos, de acordo com os respondentes, é a menos desempenhada. “Elaborar, negociar, gerir e fiscalizar contratos”, “Elaborar, negociar, gerir e fiscalizar convênios, termos de fomento, termos de colaboração e outros instrumentos de parceria”, “Captar recursos financeiros para viabilizar ações, projetos e programas da política pública” nunca são executadas por 54%, 53% e 70% dos respondentes, respectivamente.

Em suma, os dados apresentados nas Tabelas 1 e 2, indicam a existência de uma diversidade de atividades realizadas pelo serviço civil, o que sugere que, embora haja o reconhecimento de funções principais, os burocratas realizam múltiplas atividades em seu cotidiano, como já anunciado pela literatura mais recente, gerando provavelmente um leque diverso de combinações que merecem ser melhor exploradas em pesquisas de profundidade que considerem o contexto de atuação desses indivíduos.

Uma consideração adicional trata dos efeitos institucionais, no caso em questão, do modelo normatizador da Administração Pública brasileira baseada na tradição do direito germano-romano, que constroem em alguma medida a configuração do trabalho na política pública. Isto é, o modelo brasileiro diferencia-se do modelo Anglo-Saxão baseado no Common Law, uma vez que dá maior proeminência às normas e ao controle para

o funcionamento interno do aparato estatal. Tal presença aparenta gerar efeitos para as dinâmicas de interação estatal e de trabalho na política pública, uma vez que demanda um esforço intensivo e constante de elaboração e reelaboração de normativos que definam não apenas os rumos das políticas públicas, mas também a funcionamento interno do aparato estatal, como demonstrado na Tabela 2.

A Tabela 3 a seguir traz uma análise das associações observadas pelas respostas relativas às atividades desempenhadas pelos servidores civis. Nota-se que, a partir da análise fatorial, os resultados se associaram em quatro principais componentes aos quais foram nomeados em “Função relacional”, “Função analítico-controle”, “Função de gerenciamento de recursos” e “Função administrativa”.

Na primeira função, agruparam-se atividades de natureza relacional, ainda que em diferentes níveis e formas. Portanto, encontram-se nesta função desde interações diversas que ocorrem dentro da esfera da própria Administração Federal, isto é, dentro da própria equipe, órgão ou com representantes de outros órgãos da esfera federal (“Participação em grupos de trabalho ou projetos conjuntos dentro da agência”, “Gerenciar equipes” e “Negociar e coordenar ações com outros órgãos federais”), como interações com diferentes entes externos para finalidades diversas e mais políticas, tais como representação, consulta, negociação e coordenação (“Representar a agência em eventos externos, reuniões e atividades”, “Consultar e encontrar grupos de interesse em questões relacionadas a políticas”, “Fazer acordos e gerenciar ações entre entidades estaduais e municipais”). Também associou-se a essa função a atividade de “Organizar eventos” que viabiliza interações tanto internas como externas. E, por último, encontra-se a atividade de “Preparar textos normativos” (por exemplo, projetos de lei, decretos, portarias, etc.) cuja associação merece ser melhor analisada, uma vez que demanda conhecimentos e habilidades aparentemente distintas das demais atividades integrantes desse componente.

A segunda função chama maior atenção por indicar uma associação não identificada na literatura explorada. Trata-se do que foi nomeado

como função analítico-*controle*. Associaram-se a essa função as atividades típicas de análise de políticas públicas (“Operar bancos de dados e sistemas informativos que dão suporte a implementação de políticas” e “Produzir relatórios, pareceres, notas técnicas e outras informações para apoiar a tomada de decisões”) a atividades voltadas à fiscalização e ao controle relacionadas a formas de *accountability* horizontal (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2000) (“Monitorar o cumprimento das regras e regulamentos das políticas públicas” e “Atender demandas dos órgãos de controle”). Como argumentado em Enap (2018), esta associação sugere que os esforços analíticos são desempenhados, no caso da Administração Federal brasileira, para garantir a conformidade normativa e subsidiar o controle. Acrescenta-se, ainda, o fato desta função, nessa configuração analítico-controle, demandar conhecimentos e habilidades de diferentes naturezas, como analítica, técnicas do funcionamento da máquina pública e também, em alguma, medida política.

A terceira função de “gerenciamento de recursos” está relacionada à viabilização de execução e prospecção de recursos para a produção de políticas públicas, englobando tanto atividades mais técnicas desde projetar e preparar os instrumentos de transferência de recursos públicos para implementadores externos (isto é, contratos e diferentes modelos de parcerias com entes privados) até atividades mais relacionais como de negociar, gerenciar e negociar tais instrumentos e de prospectar recursos.

Por fim, a quarta função denominada “administrativa” trataria de atividades mais operacionais ligadas ao funcionamento interno da máquina pública tais como agendamento de reuniões, tramitações de processos, compra de passagens, elaboração de ofícios e memorandos.

Tabela 3 – Análise fatorialial das funções de políticas públicas

Com que frequência você executa as atividades abaixo relacionadas à política pública na qual desempenha suas funções?

Especificação	Componente			
	Relacional	Analfítico/ Accountability	Gerenciamento de recursos	Administrativo
Negociar e coordenar ações com outros órgãos federais	0,801	-	-	-
Representar a agência em eventos externos, reuniões e atividades	0,7977	-	-	-
Participação em grupos de trabalho ou projetos conjuntos dentro da agência	0,7259	-	-	-

Consultar e encontrar grupos de interesse em questões relacionadas a políticas	0,6965	-	-	-	-
Organizar eventos	0,6171	-	-	-	-
Fazer acordos e gerenciar ações entre entidades estaduais e municipais	0,5726	-	-	-	-
Preparar textos normativos (por exemplo, projetos de lei, decretos, portarias, etc.)	0,5316	-	-	-	-
Gerenciar uma equipe	0,4913	-	-	-	-
Monitorar o cumprimento das regras e regulamentos	-	0,6661	-	-	-
Operar bancos de dados e sistemas informativos que dão suporte a implementação de políticas	-	0,6281	-	-	-

Produzir relatórios, pareceres, notas técnicas e outras informações para apoiar a tomada de decisões	-	0,6109	-	-
Atender demandas dos órgãos de controle	-	0,6024	-	-
Projetar, negociar, gerenciar e supervisionar acordos de parceria	-	-	0,7858	-
Preparar, negociar, gerenciar e supervisionar contratos	-	-	0,7753	-
Prospecção de fundos para permitir ações, projetos e programas	-	-	0,5484	-
Realizar atividades administrativas	-	-	-	0,8952
KMO: 0.902 ; $\chi^2 = 10860.379$; df - 120; p - 0.00				
	5.702	1.557	1.219	1.107

Fonte: Enap (2018, p. 26)

Os dados apresentados evidenciam que os servidores civis federais identificam-se com uma variedade de atividades e funções, ou seja, de tipos de trabalhos de políticas públicas. Confirmando o apontado pela literatura nacional e internacional, nuances entre a técnica e a política são percebidas, assim como distintas combinações entre elas, o que contrapõe o modelo clássico do estudo de burocracia que sustenta uma demarcação categórica entre as duas dimensões. Tais constatações fazem então questionar os fatores que explicariam o surgimento e desempenho de distintos trabalhos de políticas públicas.

4. O que explica o trabalho de política pública? Proposta de uma ferramenta analítica

O exame dos dados apresentados à luz do debate teórico previamente levantado fundamentou a construção da proposição da ferramenta analítica que busca explorar as nuances e variações do trabalho de políticas públicas.

Esta proposição resulta da associação dos dois conjuntos de literatura discutidos nas duas primeiras sessões deste capítulo (a saber, *policy work* e comportamento dos burocratas) com o debate das capacidades para produção de políticas públicas (*policy capacity*).

A discussão sobre *policy capacity* foca-se na questão de como diferentes níveis e dimensões de recursos internos acumulados pelos entes estatais afetam os resultados de políticas públicas. A maleabilidade dessa chave-analítica permitiu a elaboração de distintas definições e usos (CINGOLANI, 2013; GOMIDE, 2018). Pode-se dizer, no entanto, que parte considerável dos estudos que trabalham em torno da ideia de *policy capacity* calca-se no modelo Anglo-Saxão da centralidade da função analítica definindo o termo *policy capacity* como as habilidades para “realizar escolhas inteligentes” (PAINTER; PIERRE 2005), “mapear o ambiente e definir direções estratégicas” (HOWLETT; LINDQUIST, 2004) ou “pesar e avaliar as implicações de alternativas ligadas à condução da política pública” (BAVKIS, 2000).

Wu et al. (2015), no entanto, sugerem ampliar este entendimento, definindo tal conceito como o “conjunto de habilidades e recursos – ou competências e capacidades – necessárias para o desempenho das funções de políticas públicas”. Wu et al. (2015) são pioneiros também ao incorporar em seu modelo analítico o nível de análise do indivíduo aos níveis organizacionais e sistêmicos, estes últimos mais comumente explorados na literatura de capacidades.

A presente proposta adota esta concepção mais abrangente de Wu et al. (2015), que permite perceber a variedade de combinações de funções de políticas públicas presentes no campo, como observado nos dados apresentados na seção anterior. Justifica-se, assim, a tradução do termo *policy capacity* para “capacidades para produção de políticas públicas” e define-se a capacidade individual como conjunto de conhecimentos e habilidades individuais para o exercício de sua função no processo de políticas públicas. Isto é, este conceito é coerente ao argumento aqui sustentado de que recursos individuais se tornam capacidades individuais para produção de políticas públicas se estiverem atrelados a funções desempenhadas pelos indivíduos no processo de produção de políticas públicas.

Ao adotarmos o conceito ampliado de capacidades para produção de políticas públicas, também se expande as dimensões a serem observadas.

O modelo de Wu et al. (2015), por exemplo, concebe três dimensões de capacidades: analítica, operacional e política. Para o nível do indivíduo, a capacidade analítica refere-se à capacidade de realizar o trabalho da análise de políticas em sua concepção original. Em outras palavras, produzir e trabalhar com dados e conhecimento científico para apoiar decisões políticas. A capacidade operacional refere-se principalmente às competências necessárias para gerir diferentes tipos de recursos estatais, como recursos humanos, financeiros, logísticos e tecnológicos. Finalmente, capacidade política significa “conhecimento e experiência política ou ‘perspicácia política’” (WU et al., 2010) que os trabalhos de política desenvolvem em sua interação com outros atores para interpretar contextos, estabelecer colaborações e fazer acordos. Na pesquisa Enap (2018), por sua vez, adotou-se

duas macro-dimensões, administrativa e relacional, como sugerido pela literatura nacional em trabalhos precedentes como em Gomide e Pires (2014). Contudo, dentro de cada uma das duas macro-dimensões observou-se outras duas sub-dimensões, resultando, portanto, nas subdimensões analítica, técnico-gerencial, coordenação interna e política.

No entanto, os resultados analisados na seção anterior apontaram uma configuração de trabalho de política pública que não corresponde identicamente a essas delimitações de dimensões de capacidades. Sustentamos, então, que a multiplicidade de trabalhos de políticas públicas pode demandar inúmeras combinações de capacidades. Assim como os estudos empíricos demonstram que os analistas de políticas públicas não mobilizam apenas capacidades analíticas, mas também capacidades relacionais em seu trabalho (VESELY et al., 2014; SAGUIN et al., 2018), outros trabalhos de políticas públicas como os identificados no estudo da Enap (2018) podem demandar outras combinações.

Um último fator é incluído neste modelo, os fatores que afetam a agência dos burocratas. Como a literatura de capacidades já destaca, capacidades tratam de recursos acumulados, portanto, elementos inertes que demandam outros fatores para serem acionados, mobilizados. Nesta proposição, a resposta à pergunta do que ativaria as capacidades dos burocratas, passaria pela avaliação dos fatores que afetam a agência desses indivíduos, isto é, que fatores imprimiriam intencionalidade e esforço dos burocratas, como estudado pela literatura sobre o comportamento dos burocratas.

Desta forma, os fatores ativadores das capacidades seriam tanto fatores subjetivos – por exemplo, valores, ideias e motivações - como fatores externos tais como a própria estrutura e organização burocrática (normas, regulamentações, sistema e cultura administrativa etc.), relações formais ou informais de interesse (categorias profissionais, comunidades epistêmicas etc.) ou de interações com outros atores externos como elites política, empresariado, academia, sociedade civil, comunidade internacional, mídia, entre outros (JOSHI; MCCLUSKEY, 2017).

Assim, a ferramenta analítica proposta parte do pressuposto de que **o trabalho de política pública pode ser compreendido como resultante das capacidades de políticas públicas ativadas por meio dos fatores internos e externos que imprimem intencionalidade e esforço à ação do burocrata.** Os agentes de políticas desempenham, assim, papéis distintos se diferentes capacidades de políticas públicas forem desenvolvidas e/ou mudanças nos tipos de pressões e estímulos ocorrerem.

A Figura 1 abaixo sintetiza a proposição trazida neste estudo. O eixo “x” representa a natureza da capacidade que variaria entre conhecimentos e habilidades mais técnicas ou políticas e o eixo “y” representa a origem das pressões que poderiam ser mais internas ou externas ao contexto do aparato estatal. O círculo maior indica os fatores subjetivos como fator interveniente que perpassa todos os tipos de combinações entre capacidades e estímulos. Por fim, os círculos cinza, menores, representam os diferentes tipos de trabalho de política pública identificados seja na literatura seja em trabalhos empíricos examinados.

Figura 1 – Trabalho de política pública como resultante de capacidades políticas e pressões relacionais



Fonte: Elaboração nossa

Vale esclarecer que os círculos menores são tipos apenas exemplificativos e não exaurem a identificação dos tipos de trabalhos de políticas públicas existentes, muito menos buscam ser normativos. Em contrário, ressaltamos que esta proposição trata de uma ferramenta analítica (e não um modelo analítico) que busca facilitar a identificação das distintas formas de combinações de capacidades e condicionantes da atuação dos burocratas que geram distintos de trabalhos de políticas públicas. Com isso, busca contribuir para expandir a compreensão das variações desses trabalhos como indica a literatura de *policy work* e nos estudos de burocracia.

Retratou-se, assim, tanto trabalhos mais próximos dos tipos-ideais como trabalhos identificados por meio das pesquisas empíricas recentes. No

primeiro grupo estariam, por exemplo, o trabalho analítico que demandaria mais conhecimentos e habilidades técnicas e encontra-se sujeito a pressões mais internas ao contexto estatal, como das demandas dos tomadores de decisão de suas organizações; e o trabalho relacional que necessita de habilidades mais políticas e estaria caracterizado dentro de um contexto interacional mais ampliado com relações externas, como os trabalhos de negociação entre Executivo e Legislativo ou de negociações internacionais. Já no segundo grupo, estariam trabalhos híbridos, tais como os de aconselhamento estratégico que demandaria conhecimento técnico mas também uma atuação interacional externa ao ambiente estatal para apreensão do contexto ampliado das políticas públicas (HOWLLET, 2011). Também estariam neste segundo grupo trabalhos observados em contextos específicos como o de analítico-*accountability* identificado entre os servidores civis federais da Administração Direta, que resulta da mobilização de conhecimentos especializados sobre as políticas públicas em questão e pressões oriundas dos entes de controle (ENAP, 2018) Nesta última categoria são sinalizados, ainda, os trabalhos operacionais e o de gerenciamento de recursos que embora sejam identificados na literatura de capacidades como um conjunto agregado de conhecimentos e habilidade técnico-operacionais necessários para o funcionamento do aparato estatal, no caso da Administração Pública federal percebeu-se uma distinção e especialização do trabalho de gerenciamento de recursos financeiros em relação aos demais recursos administrativos (ENAP, 2018).

5. Considerações finais

Ao propor o entendimento de trabalho de política pública como uma resultante das capacidades dos burocratas acionadas por estímulos e pressões internas e externas a que estão sujeitos no contexto da política pública, este capítulo buscou propor uma abordagem para analisar a intersecção entre temas relevantes nos estudos de políticas públicas, quais sejam: os condicionantes da ação dos burocratas, as capacidades para produção de políticas públicas e o trabalho na política pública.

Ademais, a discussão proposta neste capítulo também teve como intuito trazer o contexto dos burocratas federais para os estudos de políticas públicas, universo ainda pouco explorado em comparação à produção nacional já estabelecida sobre os burocratas de nível de rua e dos burocratas de alto escalão. A posição intermediária dos burocratas federais os coloca numa configuração de interações própria e mais ampliada que merece ser melhor contextualizada e explorada, como se sugere neste estudo.

Ressaltamos, por fim, que esta proposição não tem como intuito exaurir as possibilidades de identificação de trabalhos de políticas públicas. A ferramenta analítica colocada também não se pretende universal. Em contrário, ela visa apoiar futuras pesquisas ao possibilitar uma análise mais integrada da ação e contribuição dos burocratas na produção das políticas públicas. Nesse sentido, acreditamos que a ferramenta possa ser utilizada para explorar distintos contextos, tais como atuação dos burocratas em diversas áreas de políticas públicas, promover comparações entre diferentes perfis de burocratas inclusive com burocratas de nível de rua e de alto escalão, assim como em relação aos burocratas dos níveis locais e de outros países.

Enfim, buscamos com este estudo contribuir para a atuação situada dos burocratas e do trabalho na política pública, assim como dar visibilidade e maior clareza à heterogeneidade da burocracia e opacidade do Estado.

Referências

ABERS, R. N. Ativismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. In: CAVALCANTE, P. L. C.; LOTTA, G. S. (Orgs.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP, 2015.

ARRETICHE, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: FGV/ Fiocruz, 2012.

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e ordem democrática: desafios contemporâneos e experiência brasileira. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: Ipea-Enap, 2018.

BACH, T.; WEGRICH, K. Politicians and Bureaucrats in Executive Government. 2018. Disponível em: <https://www.researchgate.net/profile/Tobias_Bach/publication/328602136_Politicians_and_Bureaucrats_in_Executive_Government/links/5bd81b9c299bf1124fad256f/Politicians-and-Bureaucrats-in-Executive-Government.pdf>. Acesso em: 30 set. 2019.

BRODKIN, E. Z. Policy work: street-level organizations under new managerialism. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 21, n. 2, 2011.

BUCHANAN, J. M.; GORDON, T. **The calculus of consent**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1962.

CINGOLANI, L. **The state of state capacity: a review of concepts, evidence and measures**. Maastricht University – UNU-Merit [Working Paper Series on Institutions and Economic Growth, 13], 2013.

COLEBATCH, H. K.; HOPPE, R.; NOORDEGRAAF, M. Understanding policy work. **Working for policy**, n. 1, p. 11-25, 2010.

EMIRBAYER, M. Manifesto for a Relational Sociology. **The American Journal of Sociology**, n. 103, v. 2, 1997.

ENAP. Capacidades estatais para produção de políticas públicas: resultados do survey sobre o serviço civil no Brasil. **Cadernos Enap**, n. 56, 2018.

FARIA, C. A. P. **Implementação de políticas públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: PUCMinas, 2012.

FARAH, M. F. S. An analysis of public policies in Brazil: from an unnamed practice to the institutionalization of the “public field”. **Revista Administração Pública**, v. 50, n. 6, p. 959- 979, 2016.

FISCHER, F. Reforming bureaucratic theory: toward a political model. In: CALISTA, D. J.; NAGEL, S. S. (Eds). **Bureaucratic and Governmental Reform**. Greenwich: JAI Press, 1986.

FUKUYAMA, F. What is governance? **Governance**, v. 26, n. 3, p. 347-368, 2013.

GIDDENS, A. **The constitution of society: Outline of the theory of structuration**. Berkeley: University of California Press, 1984.

GOMIDE, A. A.; PIRES, R. (Orgs.). **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. V.1. Brasília: IPEA, 2014.

GOMIDE, A. A.; PEREIRA, A. K.; MACHADO, R. O conceito de capacidade estatal e a pesquisa científica. **Sociedade e Cultura**, v. 20, p. 3-12, 2017.

HOWLETT, M. Public managers as the missing variable in policy studies: an empirical investigation using canadian data. **Review of Policy Research**, v. 28, n. 3, p. 247– 63, may 2011.

JOSHI, A.; MACCLUSKEY, R. The art of 'bureaucraft': Why and how bureaucrats respond to citizen voice. **Making All Voices Count Research Briefing**, Brighton: IDS, 2017.

LINDQUIST, E.; TIERNAN, A. The Australian Public Service and Policy Advising: Meeting the Challenges of 21st Century Governance. **Australian Journal of Public Administration**, v. 70, n. 4, p. 437–450, 2011.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. Nova York: Russel Sage Foundation, 1980.

LOTTA, G. S.; PIRES, R.; OLIVEIRA, V. E. Burocratas de médio escalão: novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, v. 64, p. 463-492, 2014.

MARQUES, E. **Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Revan, 2000.

MARQUES, E. **Redes sociais, instituições e atores políticos no governo da cidade de São Paulo**. São Paulo: Annablume, 2003.

MARQUES, E.; SOUZA, C. Políticas públicas no Brasil: avanços recentes e agenda para o futuro. In: AVRITZER, L.; MILANI, C.; BRAGA, M. do S. (Orgs.). **A ciência política no Brasil (1960-2015)**. São Paulo: FGV, 2016.

MAYER, Igor S.; VAN DAALEN, C. Els; BOTS, Pieter WG. Perspectives on Policy Analysis: A Framework for Understanding and Design 1. In: HOWLETT, M.; MUKHERJEE, I. (eds). **Routledge handbook of policy design**. New York: Routledge, 2018. p. 161-179.

MOE, T. The new economics of organization. **American Journal of political Science**, v. 28, p.39-777, 1984.

MOUFFE, C. **On the political**. New York: Routledge, 2005.

NEWMAN, J.; CHERNEY, A.; HEAD, B. W. Policy capacity and evidence based policy in the public service. **Public Management Review**, v. 19, n. 2, p. 157-174, 2017.

PAINTER, M.; PIERRE, J. Unpacking policy capacity: Issues and themes. In: PAINTER, M.; PIERRE, J. (Eds). **Challenges to State Policy Capacity**. New York: Palgrave Macmillan, 2005. p. 1-18.

PERUZZOTTI, E; SMULOVITZ, C. Societal accountability in Latin America. **Journal of Democracy**, v. 11, n. 4, p. 147-158, 2000.

PIRES, R. Por dentro do PAC: dos arranjos formais às interações e práticas dos seus operadores. In: CAVALCANTE, P.; LOTTA, G. (Orgs.). **Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação**. Brasília: ENAP, 2015.

PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: intersecções analíticas**. Brasília: Ipea-Enap, 2018.

SAGUIN, K.; RAMESH, M.; HOWLETT, M. Policy work and capacities in a developing country: evidence from the Philippines. **Asia Pacific Journal of Public Administration**, v. 40, n. 1, p. 1-22, 2018.

VAITSMAN, J.; RIBEIRO, J.; LOBATO, L. **Policy analysis in Brazil**. Bristol: Policy Press at University of Bristol, 2013.

VESELÝ, A.; WELLSTEAD, A.; EVANS, B. Comparing sub-national policy workers in Canada and the Czech Republic: Who are they, what they do, and why it matters? **Policy and Society**, v. 33, n. 2, p. 103-115, 2014.

VIANA, R. **Minha Casa Minha Vida- Entidades: a ação dos atores em torno das controvérsias**. 2017. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - Universidade de Brasília, 2017.

WEBER, M. **Economia e sociedade**. V.2. Brasília: Editora da UnB, 2009.

WELLSTEAD, A.; STEDMAN, R.C.; LINDQUIST, E.A. The Nature of Regional Policy Work in Canada's Federal Public Service. **Canadian Political Science Review**, v. 3, n. 1, p.34-56, 2009.

WU, X.; RAMESH, M.; HOWLLET, M. Policy Capacity: A Conceptual Framework for Understanding Policy Competences and Capabilities. **Policy and Society**, n. 34, p. 165-171, 2015.



capítulo
6

A transdisciplinaridade na função regulatória do Estado:

por uma epistemologia em Direito e Economia

Luciano D'Ascenzi¹

As agências regulatórias foram introduzidas junto à Administração Pública brasileira a partir dos anos 1990 (PECI, 2015). Tratar-se-iam, a princípio (formalmente), de autarquias especiais, porque dotadas de grau inédito de autonomia em relação à administração direta. Um status garantido originalmente, por suas respectivas leis de criação e, depois, pelo Superior Tribunal Federal (STF)², mas ainda em processo de consolidação, mais no judiciário que nas próprias agências. No fundo, de um lado, a visão de tratar-se da regulamentação direta de artigos do título da ordem econômica da Constituição Federal de 1988; de outro, uma independência formal contestada e testada por diferentes governos, até “as últimas instâncias” formais, paralelamente ao emprego de meios administrativos, promovidos por governos e partidos políticos de ideologias as mais diversas.

¹ Doutor em Ciências Sociais pela Unicamp. Técnico Superior da Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul (AGERGS). E-mail: luciano.dascenzi@gmail.com

² Ilustrativamente, Brasil (1997), Brasil (2001), Brasil (1999).

Mesmo porque, vencida a etapa normativa formal da intenção de mudança, em direção à descentralização administrativa, dá-se conta da pouca eficácia alcançada, em sentido factual, da autonomia para regular efetivamente as políticas de Estado, provendo funcionalidade, transparência, participação e estabilidade às mesmas; porque na prática, as agências têm sido subordinadas a ministérios e secretarias, aparelhadas partidariamente, além de financeiramente sufocadas, tendo suas taxas regulatórias sistematicamente contingenciadas e desviadas de sua finalidade legal³. Ao que possibilita depreender-se pela eficácia limitada da Lei, e dos tribunais, subordinada à cultura política local. Onde, pelo menos de início, lei “pra inglês ver” (FAORO, 1976). Ela pouco reage a alterações legislativas fragmentárias, limitadas a respostas incompletas ou anseios políticos, seja por uma democracia participativa, seja por condições vantajosas de financiamento. A cultura possui dinâmica própria, sendo possível acompanhar alguns movimentos em direção à consolidação democrática. Vejamos alguns padrões institucionais emergentes à guisa de evidência:

As reformas institucionais, implantadas a partir de 1995 [...] longe de representar uma ruptura com o arranjo federativo definido em 1988, as reformas implementadas regulamentaram dispositivos já estabelecidos no texto constitucional, como no caso das finanças públicas, ou surgiram de emendas constitucionais que visavam consolidar princípios constitucionais, como a efetiva descentralização das políticas de saúde e educação (ARRETCHE, 2009) (VAZQUEZ, 2015, p. 872-873).

Nessa mesma direção, a atualização da Lei de Introdução ao Direito Brasileiro (LINDB), de 25/4/2018, de enfoque consequencialista, configura novo passo em sentido expresso pelos princípios e regras interpretativas mudancistas, formalizando o que já poderia ser observado por algumas autoridades administrativas, controladoras e judiciais ao tratar da Lei. Ou

³ Ilustrativamente, ver idas e vindas na tramitação do Projeto de Lei 6621/16, que visaria disciplinar a indicação de dirigentes, além de limitar as possibilidades de desvio das taxas de regulação das agências federais; ou os “superávits forçados”, ano após ano, da Agergs (AGERGS, sd).

seja, algumas dessas regras já estariam vigendo, pelo menos, a partir do código de processo civil, de aplicação subsidiária aos processos administrativos. Contudo, ante à recalcitrância percebida em meio aos eventuais entendimentos de que o direito administrativo possuiria regras e princípios próprios, tal atualização podia ser ignorada. Algo similar aconteceu com a burocratização, em tela de longa data, forçando a revisitação ao conteúdo do Decreto nº 83.936/79, assim como ao artigo 412 da legislação processual civil (art. 412), de pouca eficácia. A nova lei flutua entre a eficiência e a cortesia no serviço público, ao estabelecer a liberdade de meios na comunicação entre o cidadão e o poder público (art. 6º), ao que visa a impossibilitar a recusa no repasse de informação por um meio que não seja o padronizado pelo órgão consultado, também aqui, apontando para além do princípio da legalidade estrita, tão arraigada em nossa tradição.

A partir desses novos impulsos, o legislador teria intentado aprimorar a segurança jurídica, a eficácia associada ao princípio da eficiência na ordem jurídica⁴ e a qualidade técnica das decisões da Administração. Agora, a Lei fecharia algumas lacunas, clarificando: a melhoria em comunicação, respeito e confiança entre a Administração e o administrado; parâmetros balizadores a serem observados quando das decisões fundadas em cláusulas gerais ou conceitos jurídicos indeterminados; o direito a normas de transição proporcionais e adequadas; o regime mais claro de transparência e eficiência para negociações entre autoridades públicas e particulares; maior concretude ao princípio da motivação (art. 93, IX da Constituição Federal), determinando que as decisões públicas sejam tomadas não apenas com fundamentos principiológicos, mas **considerando suas consequências práticas** e, sobretudo, ponderando as alternativas possíveis; exigiria ainda, decisões razoáveis e proporcionais, de forma que os danos delas decorrentes fossem de extensão e intensidade adequadas ao caso concreto⁵. Caberia às agências reguladoras, senão liderar, introjetar tais tendências que, claramente,

⁴ Convém não confundir com eficiência econômica, este um conceito mais restrito que aquele, um princípio jurídico que abarca eficácia e efetividade (diferentes níveis de influência da lei sobre o interesse público).

⁵ Para mais detalhes, ver apanhado de artigo em Jusbrasil (sd).

reforçam sua atuação, não fosse a cultura política que ajudam a reproduzir, desde seus dirigentes até os respectivos quadros funcionais. Senão, corre-se o risco das mudanças intencionadas ficarem “pra inglês ver”.

A correta percepção dessas disposições ampliaria a utilização da multidisciplinaridade reinante no quadro de servidores das agências, cuja integração interna e externa ainda é um desafio. Feito o movimento, efetivar-se-ia o próprio conceito de regulação, intrinsecamente interdisciplinar e ligado à lei de criação de cada agência; minimamente, entre Direito e Economia, que exibem uma complementaridade inescapável em vista a esta função de Estado, fosse em relação à necessidade de avaliar consequências ou de construir motivação e finalidade frente aos atos potencialmente emanados; fosse em vista ao próprio conceito de eficiência, devidamente expandido, em sentido jurídico, somando-se o elemento conceitual microeconômico a ser regulado, a funcionalidade, à normatividade consentida pela sociedade aos mercados assim regulados, via lei específica a cada caso concreto.

Portanto, haveria melhoria no cenário regulatório ao mitigar-se antigas fontes de incerteza, que vem prejudicando, de lado a lado, a ação da Administração e as decisões de investimento do setor privado, possíveis caminhos complementares à superação das mazelas sociais. Isto é, após ser crescentemente ratificada pela prática das cortes⁶, o consequencialismo da nova LINDB deixou de ser uma corrente do pensamento para tornar-se, também, norma cogente e, portanto, requisito à validade das decisões, ao que exigir-se-ia uma aferição por meio de regras objetivas de interpretação e modulação de efeitos. Para tanto, as Análises de Impacto Regulatório⁷ continuam em firme processo de consolidação: antes, uma tendência aceita pelas cortes de justiça para a motivação de Atos Administrativos; hoje, uma realidade legalmente normatizada.

No limite do movimento descrito, poder-se-ia especular acerca dos próximos movimentos, preparando-nos para a construção da nova reali-

⁶ Além do STF, o texto trará ainda Enunciados e Recomendações FONACRE/AJUFE (2018).

⁷ Para maiores detalhes, ver Peci (2011), Brasil (2018), outros.

dade. Assim, ilustrativamente, se por um lado, o art. 20 da LINDB veio diminuir a validade dos “valores jurídicos abstratos”, limitando o gosto por ideais de ciência positiva; por outro, dado tratar do elemento conceitual normativo, estabelece parâmetro para mensurar a carga axiológica válida a cada decisão. E, mais à frente, conhecidas concretamente as consequências, antes (im)previstas, haveria a necessidade de mecanismos para que a decisão fosse revista? Ou mesmo, quais as implicações desse processo de mudança frente ao papel institucional das agências reguladoras, lugar privilegiado às análises de impacto regulatório? A Administração contaria com os conhecimentos, habilidades e atitudes necessários para dar esse passo?

1. Uma metodologia adequada à dialogia disciplinar e ao empirismo

Antes de demarcar o campo das ciências sociais em que se encontrariam Economia e Direito, seria adequado valorar, para desconstruir, o ponto de partida dessa jornada: a incontornável pretensão à universalidade das construções disciplinares originais. Uma ambição confundida com cientificidade. Por isso, dependendo do interlocutor, o objetivo aqui traçado pode prescindir de uma distinção preliminar básica entre as ciências naturais e as sociais. Enquanto as primeiras podem ser entendidas a partir de uma sucessão de paradigmas, nos termos de Kuhn; as últimas vêm observando a simultaneidade de construções explicativas. Assim, “Se na física o paradigma newtoniano foi substituído pelo da relatividade, ou na matemática a geometria euclidiana foi superada pela de Lobatchevski” (CARDOSO DE OLIVEIRA, 2006, p. 138), o mesmo fenômeno não aconteceu, e não teria como ocorrer, no interior das ciências sociais, produtora de verdades relativas em tempo e espaço, confluindo em paradigmas originais, já que sempre viria permanecendo algo comum entre o velho e o novo. Afinal, o objeto de estudo, a sociedade, muda o tempo todo, mas a partir da reprodução das próprias estruturas vigentes (SAHLINS, 2003).

Isto é, tanto a realidade social quanto sua teorização viriam mudando no tempo. Afinal, enquanto a realidade social revela-se como uma série de desdobramentos construídos sob fundações históricas que, nessa medida, mantêm-se como base estrutural das mudanças; suas respectivas teorizações seguem sempre a reboque, sendo melhor representadas por matrizes explicativas, num conjunto que teria como sinalizar as tendências dessa ou daquela sociedade.

Ainda em termos gerais, só que mais recentemente, pelo menos desde o final dos anos 1970, as ciências sociais superavam nova divisão, desta feita entre positivistas (verdade objetiva) e hermeneutas (interpretações subjetivas), dando ensejo às teorias pós-modernas, que privilegiam a complexidade e suas construções. Ocorria, em seguida, a formulação das bases da atual “teoria social”, em parte, resultante desse embate, dando conta de toda a diversidade gerada em meio ao novo processo de formatação da mais recente normatividade científica junto às chamadas ciências sociais. Como tal, para abranger os novos contextos, agora elevados à condição de categoria explicativa ou independente, a própria definição de sociedade restaria ampliada: “a ‘sociedade’ não é uma entidade e não tem uma presença espaço-temporal; ela existe apenas como práticas sociais reproduzidas em uma diversidade indefinida de meios” (GIDDENS, 1997, p. 21). Uma caracterização suficientemente ampla em vista a esta modesta tentativa de abarcar Economia e Direito em contextos regulatórios, o universo analítico deste texto. Mas qual Direito? E que Economia?

Logicamente, este trabalho adota um sentido condizente ao até aqui indicado. Assim, parte-se da tendência verificada em cada disciplina, sendo que, por caminhos diversos, ambas seguem no plural, dando conta de suas próprias complexidades e inflexões: nas hoje Ciências Econômicas, em movimento iniciado ainda no século XIX, com o surgimento de formulações críticas, mas especialmente, a partir da crise de 1929⁸; bem como nas agora denominadas Ciências Jurídicas e Sociais, em inflexão iniciada com o período de reconstrução que se seguiu à II Guerra Mundial, culminando no atual

⁸ Tal questão da pluralidade de enfoques, à parte a disputa no campo das ideias, não suscita maiores controvérsias. Para uma rápida ilustração, ver Apêndice da página 20 em Vasconcellos (2009).

“Pluralismo Jurídico”, conforme examinado em Arnaud (2011). Ambas, a partir de soluções de continuidade específicas, internas a cada campo. Em comum, apontam para formatos pós-modernos (diversidade, mistura de gêneros, ecletismo conceitual etc.)⁹.

Ademais, seguindo a definição de sociedade aqui empregada, esta construção teórico-metodológica em economia e direito regulatórios precisaria partir da prática e dos meios socialmente dados, tanto em seu exercício direto, quanto em respeito aos limites estabelecidos de controle da atividade, interna e externamente, partindo da normatividade científica *vis-à-vis* a Lei da Agergs, em vista à centralidade ocupada pela lei especial junto ao Direito Administrativo brasileiro, que, por seu turno, encontra-se em processo acelerado de mudança, da “manualização”, incompatível com a plena eficácia regulatória, para, naquilo que nos cabe, um pragmatismo jurídico cada dia mais presente, além de crescentemente aceito pelos tribunais. Um movimento que (re)cria, e vem ampliando, os parâmetros à atuação da espécie autarquia “especial”. Aliás, uma adjetivação carregada de significado: em que a especialidade se sobreporia, ou pode ser utilizada para subtrair preponderância, à generalidade normativa abstrata¹⁰. Mais uma dualidade a ser considerada. Portanto, tendo em vista as características elencadas, bem como a necessidade de balizamento metodológico desta construção instrumental, utilizar-se-á elementos do método etnográfico, tendo em vista sua clara aderência em relação à proposta de construção de uma epistemologia transdisciplinar, no caso, em Direito e Economia para o caso da Agergs. Eis os três vértices limiares do movimento metodológico:

- Em Economia: “No que se refere à intercorrência com o Direito, as normas jurídicas estão subjacentes à teoria econômica, assim como os problemas econômicos podem modificar o quadro existente de normas jurídicas” (VASCONCELLOS, 2009, p. 16);

⁹ Foucault, Clifford e Ricoeur foram alguns de seus precursores junto às Ciências Sociais.

¹⁰ Trata-se de hermenêutica ratificada pela nova LINDB, que reza: “Art. 20. Nas esferas administrativa, controladora e judicial, não se decidirá com base em valores jurídicos abstratos sem que sejam consideradas as consequências práticas da decisão”.

- De outra parte, sem menosprezar outras possíveis contribuições pontuais:

Pouquíssimas vertentes do pensamento reflexivo a respeito da simultaneidade e circularidade das operações entre os sistemas jurídico e econômico estão disponíveis. Dentre elas, duas se destacam: a Análise Econômica do Direito (AED) e a Teoria dos Sistemas (TS) (CAMPILONGO, 2017, p. XII)¹¹;

- Por fim, em que pese a limitada eficácia, senão de regulamentação, fosse por meio de resolução da própria agência, evidenciando sua autonomia ou de decreto governamental, conforme o enfoque privilegiado:

Art. 1º - Fica criada a Agência Estadual de Regulação dos Serviços Públicos Delegados do Rio Grande do Sul - AGERGS, com natureza autárquica, dotada de autonomia financeira, funcional e administrativa, com sede na Capital do Estado (RIO GRANDE DO SUL, 1997)¹².

A etnografia é método especialmente indicado para investigar/revelar uma posição específica/concreta diante de um eventual objeto sociocultural; sobre o qual, passar-se-ia a assumir posição inicial de estranhamento, por mais próximo, ou mesmo íntimo, que a categoria reste junto ao pesquisador. Sua objetividade adviria da troca de papéis por parte do etnógrafo, de “criador” para “tradutor” da realidade em foco, operando a transformação do exótico em familiar, e do familiar em distante, numa cuidadosa e repetida mudança de perspectiva.

Uma etnografia é um discurso relativizado(r), que opera por meio de seguidas mudanças de foco; em busca de uma lógica fundada na análise

¹¹ Enquanto a TS (teoria especialmente indicada quando se parte de um paradoxo) configura enfoque já tradicional junto ao direito brasileiro, a AED (metodologia de expansão do Direito, principalmente direcionada às consequências de normas) consolida-se aceleradamente, sendo que a Associação Brasileira de Direito e Economia realizou a XI edição de seu encontro em setembro de 2018.

¹² O artigo 2º traz os objetivos da agência, mais à frente utilizados para “fechar” a definição de regulação empregada.

comparativa às diferentes leituras contextualmente postas, objetivando descobrir novos instrumentos de descrição e análise, mesmo em face de discursos ou leituras modelares ou absolutas da realidade tratada. Por fim, a partir da descoberta de uma perspectiva tornada global, tornar-se-ia possível inventariar algumas relações e regras, identificando determinadas estruturas fundamentais, à guisa de uma epistemologia própria (DAMATTA, 1997). Ou em termos mais gerais:

[...] neste movimento [comparativo], criar as condições de abrir as perspectivas do entendimento de sistemas sociais complexos, como no [contexto] brasileiro, por meio da comparação aberta e sistemática. Formas agudas de individualização, portanto, surgem também em sistemas aparentemente modernos, como um modo e um caminho de fazer face às profundas desigualdades colocadas pelo dilema de uma sociedade que, nunca é demais repetir, tem dois ideais: o da igualdade e o da hierarquia (DAMATTA, 1997, p. 351-352).

2. (Des)Regulação Econômica: diálogo (des)necessário em Direito e Economia

A exposição de Alexandre Santos de Aragão, com arrimo na doutrina de J. J. Gomes Canotilho e Paola Bilancia, é assaz ilustrativa: “... denota que ‘as leis continuam como elementos básicos da democracia política (...), mas deve reconhecer-se que elas se transformaram numa política cada vez mais difícil, tornando indispensável o afinamento de uma teoria geral da regulação jurídica’... É, de fato, importante notar como, ‘de uma concepção de lei geral e abstrata de tradições liberais oitocentistas a uma legislação de caráter administrativo própria do Estado interventor, se esteja delineando uma ten-

dência à expansão das normatizações setoriais, fruto de um ordenamento policêntrico e pluralista’ (SIQUEIRA CASTRO, 2011, p. 49).

Em meio ao universo analítico apresentado, esse item trata de esclarecer certas suposições, estabelecer alguns pressupostos, além de definir os limites à abordagem anunciada. Isso em termos gerais. Quanto ao plano da especificidade, encontra-se o principal objetivo deste trabalho, que trata de estabelecer a normatividade científica mais afeita aos esforços de maior eficácia à Lei Estadual 10.931/97, a Lei da Agergs. O objetivo epistemológico tenderá a ser alcançado a partir de ditames metodológicos apropriados à empreitada, seguindo nos moldes de uma etnografia. Isto é, a construção dar-se-á por meio de movimentos dialógicos concêntricos em torno de campos correlatos ao Direito e à Economia, além da própria Lei da Agergs. Uma abrangência inicial necessária à criação do espaço transdisciplinar pretendido: ao campo de estudo e trabalho da agência; e à “motivação”¹³ da regulação derivada pela agência. Em mais uma gestão construída a partir da relativização dos muros erigidos cartesianamente em vista a outros objetivos socialmente demarcados (em tempo, espaço e modo), e que comumente tendem a resistir à necessária dissolução eventual, como a aqui empreendida.

A adoção dessa assertiva como premissa tende a significar os escolhos derivados dos enfoques passíveis de utilização, dado o risco de limitar os efeitos da Lei *a priori*, senão de transformar o potencial renovador institucional desejado em redundante ou nulo, caso opte-se por alguma sorte de positivismo, concluindo por verdades absolutas a partir de lógica dedutiva, conforme implícito na maior parte dos manuais das mais diversas áreas. Assim, em que pese as inevitáveis tensões epistemológicas, mais que presentes, indispensáveis a este tipo de instrução, cada qual particularmente cioso da propriedade alcançada em seus respectivos campos de atuação, este trabalho se assenta na necessária efetividade da Lei da Agergs a partir

¹³ O termo segue entre aspas, pois entende-se que vinculação, motivação e regulação configuram três conceitos distintos, com graus crescentes de discricionariedade, em conveniência, oportunidade e *accountability*.

do postulado de que Direito e Economia são ciências sociais. Isto é, visões complementares da realidade social. Apenas que arbitrariamente segmentadas, em vista a desígnios e historicidade que não cabe discutir neste espaço. Senão, de continuar o trabalho de desconstrução das fronteiras disciplinares positivistas, que tiveram utilidade relativa à modernidade, mas que, já nos dias de hoje, impedem a visão sistêmica necessária aos desafios apresentados à pós-modernidade, como o aqui representado pela função regulatória, em meio ao Estado democrático participativo de direito. Um recorte demandado pelo contexto de trabalho cooperado devidamente especificado, cuja teorização dá-se simultaneamente em ambas as disciplinas logo acima indicadas *vis-à-vis* a lei especial que criou a Agergs.

Desse modo, este artigo almeja formular uma síntese quanto às (im) possibilidades inerentes a qualquer esforço de teorização na pós-modernidade. Minimamente, cobrindo a necessária relativização, alguns padrões de tradução das categorias relevantes, bem como o estabelecimento de alguma sorte de divisão de funções: da normatividade do Direito a partir da Lei da Agergs (RIO GRANDE DO SUL, 1997), associada à funcionalidade conceitual dos estudos em microeconomia, a partir das possíveis consequências da (in)ação regulatória do Estado, em vista à infinidade de nuances às possibilidades de mudança e/ou conservação das estruturas sociais eventualmente focadas por meio das políticas públicas.

O objetivo recortado em meio à realidade cultural delimita o escopo do texto, das disciplinas mobilizadas e suas respectivas tendências teórico-metodológicas; desde que igualmente aderentes à empreitada, necessariamente atravessada pela formação de jurisdição em regulação dos serviços públicos delegados. Assim, do Direito, importa-se um exame de legalidade não estrito, mas ligado a procedimentos/etapas indispensáveis; e da Economia, a avaliação do mérito e/ou da finalidade; duas contribuições obrigatórias à formação dos Atos Administrativos. Portanto, um exame de legitimidade calcado em termos das consequências da (in)ação do Estado. Uma construção que, dado o conjunto de condicionantes acima, implica na especificidade de cada agência reguladora, em vista às normas relevantes

a cada caso. Neste, frisa-se a centralidade da Lei da Agergs, em sentido da especialidade/concretude sobre as leis gerais/abstração. Isto é, haveria certa supremacia do caso concreto (direito material, amparado pela Economia) na construção de jurisprudência, cujo espírito revestir-se-ia, em termos principiológicos, de razoabilidade e de proporcionalidade. Afinal, regular implica em prover funcionalidade, o que careceria da criação de mecanismos institucionais para evitar possíveis engessamentos.

Tal conjunto passa por analisar teorias, em suas possibilidades meta-narrativas ou empiricistas, cuja utilização invade o campo das práticas e dos contextos regulatórios tratados. Seja qual for o caso, a teoria a ser utilizada recairia em adaptações espaço-temporais, percebendo seus limites, e a conseqüente necessidade de realizar adaptações em vista ao caso concreto. Dado o contexto como “variável” determinante/independente, caberia selecionar alguns de seus componentes relevantes a este artigo.

Originalmente, ter-se-ia um caso de mimetismo institucional, já que a institucionalidade das agências reguladoras fora importada de outras realidades sociais, dos países desenvolvidos. Isso ocorreu em face ao processo de consolidação democrática e de crise crônica de estabilização econômica, encaminhados nos 1990, e que sobrevive à alternância dos governos. Todavia, desde a origem, sempre adaptadas aos particularismos patrimonial-formalistas de nossa cultura política. Ademais, atualmente, poder-se-ia citar um imaginário “estatal” atravessado por Lava-jato, Leis anticorrupção, LINDB, “a maior das crises” econômicas e política, Lei do Teto de Gastos, Lei das Estatais, Projeto de Lei das agências etc. Sem a necessidade de adentrar em cada tópico citado, perceber-se-ia novo contexto de crise, mas em meio a inédito imobilismo do governo. Em meio a tal imbróglio, propôs-se a análise dos fatos e conteúdos promovidos pela Economia; cujas propostas de solução funcional passariam pelo crivo das formas e valores jurídicos do Direito; mas sobre quais ramos das mesmas, dada a pluralidade atual? Qualquer um deles?

Pela ordem, precisar-se-ia de certa normatividade jurídica favorável à segmentação e contextualização das estruturas sociais efetivas, portanto,

não-positivistas ou unitárias. Isso porque, a função reguladora implica em intencionalidade instrumental planejada; mas, ao mesmo tempo, participativa e pública, ao que necessitar-se-ia de certo grau de consensualidade em meio aos interesses coletivos afetados (interesse público). Ou seja, toda uma cadeia causal, que atuasse no sentido de prover o potencial funcional pretendido pela sociedade às estruturas de mercado (oferta e demanda de serviços públicos), em termos de serviço resultante da ação estatal.

Uma cadeia funcional que não permanece restrita ao mercado, mas permeada de lacunas e atravessamentos, a começar pelo fato de que a Administração tende a atuar como parte interessada (FAORO, 1976). Como tal, procura renda e estabilidade vitalícias, ao que vem exercendo suas funções de modo o mais burocrático possível. No caso, provendo o Estado de uma função regulatória redundante à institucionalidade tradicional. Quando muito, diminuindo regular para regulamentar, por meio de um Direito Administrativo “manualístico”, calcado em visão unitária, pretensamente verdadeira da realidade; cuja racionalidade aparece como uma função da eficiência *stricto sensu*; ao invés de regulação baseada em eficiência *lato sensu*, disponibilizada desde a incorporação da eficiência aos princípios da Administração Pública nos 1990, congregando eficácia e efetividade.

2.1 Conceitos básicos à Regulação

Metodologicamente, a escolha de enfoques compatíveis em Direito e Economia passa necessariamente pelo exame de conceitos caros à regulação. E se assim for, conviria iniciar este trajeto pelo estudo da definição de “regulação” junto aos dois grandes campos desta proposta, cujas abordagens coadunem-se ao disposto no art. 2º da Lei da Agergs, antes de navegar em direção às grandezas que forem surgindo a partir desse caminho. A Lei Complementar nº 95/98 dispõe sobre a leitura. Segundo a norma, enquanto o artigo trata de um único assunto, o caput traz sua parte principal, e os incisos tratam de assuntos específicos.

Art. 2º - Constituem objetivos da AGERGS: I - assegurar a prestação de serviços adequados, assim entendidos aqueles que satisfazem as condições de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade nas suas tarifas; II - garantir a harmonia entre os interesses dos usuários, concessionários, permissionários e autorizatários de serviços públicos; III - zelar pelo equilíbrio econômico-financeiro dos serviços públicos delegados (RIO GRANDE DO SUL, 1997).

Segundo a ordem lógica estabelecida, o artigo define os objetivos que, assim dispostos, devem ser buscados concomitantemente, enquanto motivos às ações da agência, a partir de uma concatenação necessária entre: “assegurar” que os serviços possam ser considerados “adequados”, em sentido de ajustados em conformidade a uma lista qualitativa, todos devidamente mensuráveis, conforme determinado na alínea (a), e publicizados (§1º), do art. 14; “garantir a harmonia” entre usuários e delegatários (interesse público específico, setorial), assim definidos como destinatários da política regulatória; “zelar” pela solvência financeira, desde o curto prazo.

Um conjunto lógico-estruturante, especificador de qualidades a serem asseguradas e garantidas com zelo, em vista aos agentes sociais especificados, por meio de funcionalidade econômico-financeira dos serviços, só assim regulados, segundo a lei; um tripé regulatório cujas balizas podem e deveriam ser plenamente administradas pela agência. Senão, como assegurar tal adequação, medida em termos de regularidade, continuidade, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na prestação e modicidade sem que houvesse o devido financiamento operacional? Do Direito para a Economia, a adequabilidade pode bem ser traduzida para funcionalidade, um elemento conceitual dos contextos mercadológicos sob rigoroso tratamento junto à disciplina. Nesse formato, o elemento conceitual passa à condição de variável dependente e a lista que qualifica a

adequação do serviço, conforme o inciso I, ocupam o lugar de variáveis independentes. 1ª condição:

- Funcionalidade = função(regularidade; continuidade; eficiência; segurança; [atualidade; generalidade; cortesia na prestação; modicidade)

Estabelecidos os critérios de qualidade em meio aos interesses coletivos determinados no inciso II (2ª condição: usuários e delegatários), torna-se possível calcular a tarifa do serviço delegado, em vista ao inciso III (3ª condição):

- Tarifa = função(padrões de qualidade estabelecidos pelo inciso I)

Uma política de busca pelo equilíbrio frente aos interesses de usuários e delegatários, apenas: Ademais, “[...] a regulação exige uma interpretação dos princípios constitucionais regedores da atividade administrativa” (SOUTO, 2011, p. 101). Isto é, uma interpretação que não venha a interditar o exercício da competência constituída por lei à Agergs. Um espírito principiológico a ser aplicado especialmente, frisa-se, a um exame de legalidade conforme a Lei da Agergs: **razoabilidade e proporcionalidade**, fundamentais às teorias da regulação, onde e quando não há que se falar em ação ou função vinculada.

Ou seja, caberia encontrar respostas afirmativas para duas indagações: o regulador “pode” atuar? E também, para “deve” atuar? Responder à segunda questão envolve justificativas substantivas. Afinal, “regular” pouco tem a ver com o passado, mas com o futuro, com a consequência da ação; não em termos individuais, mas sistêmicos, do mercado que congrega usuários e delegatários, apenas (a preocupação com o indivíduo e com o passado é de competência de outras esferas estatais). Enfim, buscar-se-ia um equilíbrio tênue, a ser perseguido por meio de competências legais, de resto, contidas nos artigos art. 3º e 4º da lei, para além do presente propósito. Mesmo porque, o conjunto delimitado já apresenta fortes implicações frente ao campo das práticas jurídicas da Administração brasileira, muito

calcada em manuais e, assim, em exames singulares quanto à legalidade a ser seguida. Decerto, uma mudança cultural, onde a legalidade passaria a ser controlada em termos do conjunto procedimental a cada Ato, mas principalmente, da lei especial; jamais quanto a possíveis vinculações ou abstrações legais, uma vez que o interesse público resta definido em lei, art. 2º, II.

Em termos instrumentais, devido às necessidades de fundamentação, pode-se encontrar o papel a ser exercido pelas Ciências Econômicas, onde a regulação é questão sempre em aberto e pulsante, conforme atestariam os últimos prêmios do Nobel em economia. Assim, partindo do plano geral, menos conflituoso, tal definição encontra-se fortemente consolidada. Em Economia Industrial, um ramo da Microeconomia:

Define-se regulação como qualquer ação do governo no sentido de limitar a liberdade de escolha dos agentes econômicos [...] Da definição acima, porém, é possível perceber que o campo da regulação é muito mais extenso do que apenas a regulação de preços (tarifária). Com efeito, ele se estende também à regulação de quantidades (através de limites mínimos de produção ou da limitação do número de empresas que podem atuar em determinado setor), regulação de qualidade (garantia da presença de determinadas características no serviço ou produto a ser ofertado), [...] entre outros (PINTO JR; FIANI, 2002, p. 515).

A sedimentação de tamanha clareza e simplicidade provém da historicidade desta ciência, cujo tratamento do tema confunde-se a sua própria gênese. O último grande ajuste nessa definição deu-se a partir do processo de “queda do muro” nos anos 1980. Até então, a realidade tendia a ser modelada por meio de duas possibilidades dicotômicas: economia de mercado (regulada pelo mercado) ou economia planificada (regulada pelo Estado). Uma divisão conceitual mais afeita à realidade geopolítica da Guerra Fria, que às economias e pessoas dos países e blocos propriamente ditos, já que nunca foi observado registro histórico da existência de

ambos os tipos idealizados. Isso em termos gerais, independentemente do contexto social.

Ao mesmo tempo, torna-se fácil depreender algumas das consequências desse duplo naufrágio ideológico. Descartados os tipos extremos, restaria uma infinidade de pontos intermediários entre uma metanarrativa e outra. Desse modo, as respostas para **o que, quanto, como e para quem produzir** (VASCONCELLOS, 2009) tenderiam a ser hoje tratadas a partir de resultantes complexas, frente às relações Estado-Sociedade, em meio a arranjos mais ou menos descentralizados, caso a caso.

No Brasil, a implementação da Constituição de 1988, em meio às reformas administrativas da gestão pública dos anos 1990, trouxe uma série de mudanças e adaptações pragmáticas, junto às quais consolida-se a atuação de agências regulatórias, ainda em processo de construção da autonomia fática frente à administração direta.

Na fase conceitual e constitucional, discutia-se o que eram as agências reguladoras, seu encaixe constitucional, e os limites e abrangência dos poderes que, desde então, foram-lhes sendo atribuídos. Lugares-comuns do debate eram a legitimidade democrática das agências, a discussão sobre seu poder normativo, e a polêmica sobre a existência do mandato de seus dirigentes. Atualmente, vive-se fase eficaz, com discussões sobre qualidade da regulação, governança regulatória, Análise de Impacto Regulatório, propostas de metrificação da interação entre agências, Judiciário e Legislativo etc. (MENDONÇA, 2018, p. 363).

Esse o contexto de aplicação de um movimento que se confunde com a própria consolidação dos regimes democráticos mundo afora. Um processo onde o Direito resta como participante direto e relator dos resultados intermediários. Uma dupla função, ainda atravessada pela diversidade classificatória da regulação junto à disciplina (conceituação sincrônica):

1) Sentido mais amplo: intervenção do Estado na economia, independentemente dos instrumentos ou fins;

2) Sentido menos amplo: intervenção indireta do Estado na economia (condicionamento, coordenação etc.);

3) Sentido restrito: intervenção do Estado na economia limitada à edição de normas jurídicas.

O padrão classificatório espaço-conceitual acima permite perceber que: enquanto o primeiro sentido extrapolaria a competência regulatória estabelecida pela Lei da Agergs; o terceiro promove a indistinção entre regulação e regulamentação, tornando-o incompatível com a definição econômica e encerrando o presente projeto; já o segundo, por seu turno, apresenta-se como solução de continuidade plena. Ademais, confirmado pela agregação da dimensão temporal à análise. Assim, em termos dicotômicos, ter-se-ia ainda:

1) Análise sincrônica (absoluto-essencialista): Ciência Jurídica no singular, em sentido kelseniano e ideal kantiano, a partir de pretensões universais e/ou positivistas: a busca da verdade, no singular (auge nos anos 1940, e amparo decrescente junto às cortes brasileiras).

2) Análise diacrônica (contextual-relativista): Ciências Jurídicas e Sociais, inserida em meio ao conjunto das ciências sociais: entendida como instrumental; uma visão da realidade dentre outras igualmente legitimadas por meio de construções/ narrativas/teses submetidas a juízos de valor (visões de mundo).

As teorias regulatórias do Direito também poderiam servir como uma evidência de que as ciências jurídicas não teriam como ter sua epistemologia vinculada às ciências da natureza e suas leis estáveis, a partir de descobertas positivas e testáveis sobre a verdadeira natureza de seu objeto de estudo. Ao contrário disso, as leis vinculam-se aos valores da sociedade onde são formalizadas e aplicadas, comportando-se nos mesmos moldes das de-

mais ciências sociais, que acumulam conhecimento a partir do estudo da realidade social e suas mutações, ao que compõem novos paradigmas explicativos. Estes formulados e sobrepostos uns em complementaridade aos outros, em vista à complexidade dos novos contextos conformados a partir de necessidades e pactos reais legitimados da sociedade. Assim, as teorias da regulação em Direito seriam melhor discriminadas diacronicamente, acompanhando a evolução dos desenvolvimentos sociais dos lugares onde foram sendo criadas, cumulativamente, um paradigma novo a partir da crítica ao que vinha antes, num somatório de explicações contextualizadas (LOSS, 2011):

1) Escola do Interesse Público (original): regulação necessária em vista aos conflitos entre os agentes econômicos privados e o interesse público, caracterizada por intervenção mais intensa a partir do surgimento dos primeiros monopólios. Suas principais categorias de análise iniciais: concorrência, bens públicos, externalidades e assimetria de informações; categorias mais recentes: atores interessados, participação, transparência, *accountability*; formalmente, este estágio resta incorporado à normatividade jurídico-regulatória brasileira, embora ainda em processo de assimilação prático-empírica (eficácia bastante variável).

2) Teorias das falhas regulatórias: construídas para enfrentar a deturpação do interesse público, que tenderia a ocorrer por meio de três mecanismos básicos:

a) Instrumental: corrompido via troca de pessoal entre as indústrias reguladas e as agências;

b) Estrutural: interesse público seria desfigurado por meio de nomeações políticas para os escalões superiores das agências;

c) Captura (ainda hoje o mais popular): deturpação chega a ser explicada diferentemente conforme a disciplina de base (pelos processos de “dominação”, se neomarxistas; grupos de interesse, se cientistas políticos; outras): nos anos 1950, o modelo do “Ciclo de Vida das Agências” formula as recomendações iniciais em prevenção à captura das agências regulado-

ras, hoje disseminadas e consolidadas: autonomia, capacitação e condições de trabalho.

3) Teorias econômicas da regulação: introduz a aplicação de conceitos econômicos sobre o comportamento político dos agentes a partir dos anos 1970 (Coase, Stigler, Petzman, Posner...): formação do paradigma Análise Econômica do Direito (*Law and Economics*, em tradução da língua inglesa, junto ao Direito) e da Escola Neoclássica na (Micro)Economia.

4) Teorias da organização administrativa (visão teórica hegemônica nas democracias consolidadas): formulada a partir de visões da existência de disfunções organizacionais junto às agências reguladoras, permitindo uma regulação irracional, em vista de tendências à disseminação de regulamentos e agências para além do socialmente necessário (Ex: criação da OIRA, junto à Casa Branca em 1980, para “regular” a função regulatória; mais recentemente, exigência de Análise de Impacto Regulatório - AIR, uma avaliação prévia à política).

Tal normatividade fora sempre acompanhada, apresentando fácil incorporação pelas Ciências Econômicas, que possui farta instrumentalização à operacionalidade correspondente, plenamente atendida por meio de análises positivas. Ademais, tendo em vista as características do direito brasileiro, onde a lei específica de criação de uma “autarquia especial”, particularmente, goza de peso significativo na definição das competências legais e do alcance do poder normativo por ela emanado, passando a relativizar, em grande medida, a legislação mais geral, a Lei Estadual nº 10.931/97, e congêneres, goza de papel central na definição e análise das políticas regulatórias implementadas pela Agergs. De modo semelhante tal lógica sistêmica tende a encontrar paralelo na microeconomia, a partir da explicação da “mão invisível” e configurada a partir da noção do ótimo de Pareto:

O comportamento de um agente vis-à-vis outro é provavelmente, em algum sentido, competitivo. Mas, em uma visão

mais ampla, é a cooperação mútua dos agentes com metas conflitantes a responsável final pela produção de bens e serviços econômicos (FERGUSON, 1984, p. 1-2).

2.2 Limites e complementaridades em Direito e Economia: teorias e práticas regulatórias no Brasil

Este item examina as práticas jurisdicional e de controle externo em regulação, em meio à emissão de resoluções regulatórias, leis, Acórdãos, ADIs, Ações Públicas etc. Sempre em vista ao conceito econômico (Economia Industrial) de regulação, no sentido de qualquer ação do Estado (instrumentalidade), que limite a liberdade de escolha dos agentes econômicos em vista à normatividade funcional pretendida; e/ou jurídico, restrito às quatro teorias elencadas no último item. Tal exercício colhe alguns casos concretos em meio à interrelação de agências reguladoras com outros entes estatais: governos, tribunais de contas, judiciário etc.

O texto já citou a resistência à mudança institucional, consubstanciada oficialmente por meio de Ações Diretas de Inconstitucionalidade, mas também de artifícios menos ortodoxos à captura¹⁴, em meio à alternância no poder das forças políticas relevantes. Portanto, o movimento vem sendo permeado por uma dinâmica própria, como foram os casos das alterações legislativas consubstanciadas pela peculiaridade no processo de criação das agências, e ainda hoje, pela alteração da LINDB e pela Lei de Desburocratização. Todavia, dando contornos à mudança social em curso e sua dinâmica, parece de especial relevância os Enunciados 1, 8, 9, 10, 11, 12 e 20; bem como as Recomendações 3, 4, 7, 8, 9, 12 e 14 do II Fórum Nacional de Competitividade e Regulação da Associação dos Juizes Federais do Brasil, de agosto de 2018. Todo um conjunto demonstrando como a jurisdição regulatória segue em processo de consolidação, em meio ao crescente protagonismo das agências regulatórias. Senão:

¹⁴ Peci (2018) oferece contextualização atualizada sobre o tema da captura.

Enunciado nº 8: *Embora o controle de juridicidade dos atos regulatórios não obedeça a uma parametrização fechada, o Poder Judiciário deve privilegiar intervenções procedimentais em vez de intervenções resolutivas, de modo a verificar a observância, entre outros pontos, i) da transparência e da publicidade das decisões administrativas, ii) da legitimidade e da efetiva participação dos atores juridicamente interessados, inclusive da sociedade civil, iii) da realização do estudo de Análise de Impacto Regulatório (AIR); e iv) do atendimento das balizadas legais e constitucionais autorizativas da regulação, bem como dos seus motivos determinantes.[...].*

Recomendação nº 3: *Recomenda-se que seja obrigatoriamente realizado estudo de impacto dos atos de regulação a serem editados pelas agências reguladoras, necessariamente baseado em estudos técnicos prévios e disponibilizados para o público. (Aprovado no I FONACRE).*

Recomendação nº 4: *Recomenda-se a adoção de um critério de controle de eficiência, impondo às agências reguladoras que mantenham registros dos estudos, inclusive de impacto regulatório, que levaram à edição dos respectivos atos normativos, bem como que apresentem, com periodicidade máxima anual, relatórios dos resultados atingidos, ainda que parciais, para manutenção, aperfeiçoamento ou revogação das normas. (Aprovado no I FONACRE).*

Recomendação nº 7: *Recomenda-se à AJUFE dar ampla publicidade ao Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR. (Aprovado no II FONACRE) (AJUFE, 2018).*

Portanto, não haveria controle de competência ou mérito de eventuais medidas regulatórias por parte do judiciário, parecendo restar pacificadas tais jurisdições. Por outro lado, haveria o controle de legalidade, embora não em sentido estrito, mas procedimental (pluralista), dando relevo inédito à publicidade e à participação, a partir da existência ou não de procedimento metodológico definido, a exemplo da AIR.

3. Conclusão: sempre avaliar, para intervir na medida do necessário

Dada a cultura política em lenta e progressiva transformação, as avaliações de impacto regulatório (AIR) apareceram e mantêm-se como a metodologia de planejamento e avaliação por meio da qual as agências podem firmar jurisdição e protagonismo próprios. A Agergs não tem como configurar-se em exceção, restando devidamente inserida. Isto é, tamanha mudança não teria como encontrar amparo nas estruturas dadas, que então precisariam reproduzir-se diferentemente, daí o protagonismo das AIR.

Trata-se de metodologia *ex ante*, realizada antes da intervenção, para justificar a medida regulatória. Além disso, o termo impacto vem significar um escopo de avaliação relativamente mais abrangente, em termos do histórico e da previsão, dos efeitos desconcentrados da intervenção do Estado no segmento social interessado, podendo ainda ser traduzido como efetividade, desenvolvimento multidimensional etc., conforme o enfoque adotado.

Previamente, para tanto, precisa basear-se em dados publicizados e, a partir deles, começar o processo administrativo com uma consulta pública. Práticas de difícil consecução em culturas patrimonialistas plena de recursos formais protelatórios.

Em seguida, precisaria congregiar uma análise organizacional (condições de trabalho) conjugada à normatização pretérita relevante àquele processo, formando conjunto espinhoso, de difícil consecução, em meio

ao corporativismo vigente. Sem o que, tudo que não fizer parte do cálculo pode ser apontado como inconsistência ou captura.

A teoria das falhas regulatórias item 2, 2.b e 2.c, construída para enfrentar a deturpação do interesse público, prevê dois mecanismos deletérios a serem combatidos, nomeados por “Estrutural”, quando o interesse público seria desfigurado por meio de nomeações políticas para os escalões superiores das agências; e “Captura”, a ser compensada por meio do modelo do “Ciclo de Vida das Agências”, cujas recomendações iniciais preveriam autonomia (até aqui sem eficácia legal), capacitação (pré-requisito à autonomia) e condições de trabalho (pré-condição à capacitação). Isso nos leva à especificidade.

Dando forma real à teoria, os limites à intencionalidade mudancista passariam pelos processos de recrutamento, seleção, capacitação, instrumentalização e manutenção dos servidores e dirigentes da administração pública. Uma sequência hoje iniciada por meio de concurso público, que procura medir o nível de conhecimento geral, não especial, dos candidatos. No caso concreto, um conteúdo que vem servindo apenas para que o “concurseiro” escale o serviço público em busca de melhores vencimentos, mas de pouca efetividade ao trabalho especializado das agências. Desse modo, como elas não são percebidas como ponto de chegada desses agentes, mas um caminho intermediário, esse servidor prefere continuar estudando para o próximo nível de carreira, e não regulação. Ao contrário, a regulação implicaria em “formação” voltada à análise funcional prospectiva e consequencialista (epistemologia transdisciplinar), e não de conhecimento cartesiano genérico, inapropriadamente especializado e autorreferente (corporações), apropriado à reprodução de um passado oitocentista. Uma formação que tenderia ao medo da mudança e, frente a ela, ao imobilismo. Duas disfuncionalidades regulatórias. Bem por isso, coletivamente, o próprio serviço tenderia a almejar uma autonomia incipiente e autorreferente, mas sem efeitos positivos à sociedade.

Referências

AGERGS. **Relatórios de atividades**. Porto Alegre, sd. Disponível em: <em <http://www.agergs.rs.gov.br/conteudo/1002/relatorios-de-atividades>>. Acesso em 01 set. 2019.

ARNAUD, A. J. O Direito Contemporâneo entre Regulamentação e Regulação: O Exemplo do Pluralismo Jurídico. Em: ARAGÃO, A. S. de (coord.). O Poder Normativo das Agências Reguladoras. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 3-15.

ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES FEDERAIS DO BRASIL (AJUFE). Fórum Nacional da Concorrência e Regulação (FONACRE) [Enunciados]. Campinas: II Fórum Nacional da Concorrência e Regulação, 22 de agosto de 2018. Disponível em: www.ajufe.org.br/images/compilados/enunciados/FONACRE_enunciados.pdf. Acesso em: 30 out. 2018.

ASSOCIAÇÃO DOS JUÍZES FEDERAIS DO BRASIL (AJUFE). Fórum Nacional da Concorrência e Regulação (FONACRE) [Recomendações]. Campinas: **II Fórum Nacional da Concorrência e Regulação** (II FONACRE), 22 de agosto de 2018. Disponível em: www.ajufe.org.br/images/compilados/recomendacao/FONACRE-recomendacoes.pdf. Acesso em: 30 out. 2018.

BRASIL. Casa Civil da Presidência da República. Diretrizes Gerais e Guia Orientativo para Elaboração de Análise de Impacto Regulatório – AIR. Disponível em: www.casacivil.gov.br/regulacao/apresentacao-regulacao-pasta/comite-interministerial-de-governanca-aprova-as-diretrizes-gerais-e-roteiro-analitico-sugerido-para-analise-de-impacto-regulatorio-diretrizes-air-e-o-guia-orientativo-para-elaboracao-de-analise-de-impacto-regulatorio-guia-air/diretrizes_guia_air_cig_11junho2018.pdf. Acesso em: 11 out. 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao03compilado.htm. Acesso em: 30 jan. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.644, de 25 de abril de 2018 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB). Disponível em: www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm. Acesso em: 11 out. 2018.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1668 Distrito Federal**. Brasília, 1997.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 2095 Rio Grande do Sul**. Brasília, 1999.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 1949 Rio Grande do Sul**. Brasília, 2001.

CAMPILONGO, C. F. Prefácio. Em: ARAÚJO, T. C. **Análise Econômica do Direito no Brasil: Uma leitura à luz da Teoria dos Sistemas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2016.

CARDOSO de OLIVEIRA, R. **O trabalho do antropólogo**. Brasília: Paralelo 15; São Paulo: Unesp, 2006.

DAMATTA, R. **Carnaval, malandros e heróis**. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

FAORO, R. **Os Donos do Poder**. Porto Alegre: Globo, 1976.

FERGUSON, C. E. **Microeconomia**. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1984.

GIDDENS, A. **Políticas, Sociologia e Teoria Social**. São Paulo: Unesp, 1998.

JUSBRASIL. **Lei 13655/18** - Artigos. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/topicos/188944537/lei-n-13655-de-25-de-abril-de-2018/artigos>. Acesso em 01 set. 2019.

LOSS, G. R. Contribuições à Teoria da Regulação no Brasil: Fundamentos, Princípios, e Limites do Poder Regulatório das Agências. Em: ARAGÃO, A. S. (coord.). **O Poder Normativo das Agências Reguladoras**. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 109-130.

MENDONÇA, J. V. S. de. **Direito Constitucional Econômico – A intervenção do Estado na economia à luz da razão pública e do pragmatismo**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

PECI, A. (Coord). A composição de expertise nas diretorias colegiadas das agências reguladoras brasileiras. **Policy Paper**. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, EBAPE/FGV. Rio de Janeiro, 2018.

PECI, A. Regulação/Agências Reguladoras. Em: GIOVANNI, G. D.; NOGUEIRA, M. A. **Dicionário de Políticas Públicas**. São Paulo: Ed. Unesp; Fundap, 2015.

PECI, A. Avaliação do Impacto Regulatório e sua difusão no contexto brasileiro. **Revista Brasileira de Administração de Empresas – RAE**, São Paulo, v. 51, n. 4, p. 336-348, jul/ago. 2011.

PINTO, H. Q.; FIANI, R. Regulação Econômica. Em: KUPFER, D.; HASENCLEVER, L. **Economia Industrial**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2002. p. 515-543.

RIO GRANDE DO SUL. **Lei nº 10.931**, de 9 de janeiro de 1997. Disponível em: <http://www.al.rs.gov.br/FileRepository/repLegisComp/Lei%20n%C2%BA%2010.931.pdf>. Acesso em: 30 jan. 2019.

SAHLINS, M. **Ilhas de História**. Rio de Janeiro: Zahar, 2003.

SIQUEIRA CASTRO, C. R. Função Normativa Regulatória e o Novo Princípio da Legalidade. Em: ARAGÃO, A. S. de (coord.). **O Poder Normativo das Agências Reguladoras**. Rio de Janeiro: Forense, 2011. p. 21-57

VASCONCELLOS, M. A. S. de. **Economia Micro e Macro**. São Paulo: Atlas, 2009.

VASQUEZ, D. A. Regulação Federal. Em: GIOVANNI, G. D.; NOGUEIRA, M. A. **Dicionário de Políticas Públicas**. São Paulo: Ed. Unesp; Fundap, 2015.



capítulo
7

Coprodução de Serviços Públicos (CSP) no Brasil:

construindo um modelo analítico

Dênis Rodrigues¹
Lizandro Lui²

O campo de públicas no Brasil passou por uma imensa expansão nas últimas duas décadas. Algumas subáreas, tal como a implementação, que até pouco tempo atrás era considerada o “elo perdido do ciclo”, dada à carência de estudos, vem aos poucos sendo resgatada com significativas contribuições (LOTTA, 2012; LIMA; D’ASCENZI, 2017). A mesma lógica vale para outras fases do ciclo da política pública, tal como monitoramento e avaliação, que também vem assistindo a um aumento do número de pesquisas (CRUMPTON et al. 2016). Todavia, ainda são vagas as tentativas de construção de modelos analíticos que possibilitem enxergar além dos estudos de caso e avançar em direção a uma teoria de, pelo menos, médio alcance, o que não desmerece os estudos realizados, mas mostra a necessidade de um avanço metodológico e em termos de expansão do conhecimento. Embora existam alguns casos, como a adoção da

¹ Doutorando em Administração de Empresas pela Fundação Getúlio Vargas. E-mail: denrogp@gmail.com

² Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Sociologia UFRGS. Pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). E-mail: lizandrolui@gmail.com

teoria institucionalista (e suas variadas versões tais como “neo”, “histórico”, “sociológico” e da “escolha racional”), que é atualmente muito utilizada nas pesquisas publicadas no Brasil sobre o campo de públicas, ainda há muito a ser percorrido em termos de construção de teorias na área.

Dentro deste contexto, este trabalho pretende propor um modelo analítico voltado à compreensão de um fenômeno específico: a Coprodução de Serviços Públicos (CSP). Para isso, usaremos a Teoria da Estruturação proposta por Anthony Giddens (1979) que, apesar de reconhecer a importância das instituições e das regras do jogo, confere especial atenção ao esforço dos agentes sociais que interagem com as estruturas, criando resultados na prática, e não concebidos totalmente *a priori*.

A literatura internacional já vem se debruçando sobre os casos de CSP, como Farr (2016), Osborne, Radnor e Strokosch (2016), Voorberg, Bekkers e Tummers (2015), e algumas pesquisas brasileiras também estão se preocupando em compreender este fenômeno, como Soares e Farias (2018) e Ribeiro, Andion e Burigo (2015). Contudo, argumentamos que há uma lacuna no que tange ao desenvolvimento de um modelo analítico que dê conta da compreensão de visões micro e macro, contextualizadas, voltadas para a prática (ou seja, como as coisas realmente são e acontecem, e não só como são desenhadas ou planejadas), valorizando um entendimento processual dos fenômenos, integrando estruturas e agências, permitindo avançar nestas pesquisas, principalmente no caso brasileiro.

A necessidade de desenvolvimento de um *framework* para estas pesquisas é reforçada pelo fato de ser um tema relativamente recente, e os próprios conceitos utilizados pela literatura serem imprecisos, como mostra os esforços para tal adequação de Chaebou e Medeiros (2017). Desse modo, é salutar contribuir com modelos que permitam compreender este fenômeno complexo, para que os resultados das pesquisas confluem para além dos propósitos individuais ou setoriais (cada pesquisa ou cada caso estudado), com vistas a produzir uma orientação para gerar conhecimentos mais estruturados sobre CSP. Entende-se que esse *framework* tem a possibilidade de auxiliar na interpretação, tanto em termos de resultados, limites, potencialidades,

barreiras, objetivos, formatos, relação de poderes, ideologias, interesses e envolvimento dos atores, adequação de recursos, quanto para compreender as variáveis que impactam na provisão do serviço e em seus resultados.

No caso brasileiro, os estudos sobre CSP também têm crescido, ancorados por uma crescente literatura internacional. Todavia, essas investigações ainda carecem de um modelo teórico que permita melhor avançar sobre a compreensão do tema de forma mais geral. Assim, este trabalho propõe que, para os estudos sobre CSP no Brasil, seja utilizada a Teoria da Estruturação de Giddens (TEG) (GIDDENS, 1979, 2000, 2009), definindo um modelo analítico que inclua, também, os principais atores envolvidos neste processo. Argumentamos que a TEG apresenta um potencial analítico para estes casos porque aponta para uma relação recursiva entre agentes e estrutura que, portanto, tende a ser processual e gerar estruturas dinâmicas e específicas nessas relações, o que contribui para compreensão e explicação das similaridades e diferenças entre os casos.

Para atingirmos este objetivo, apresentamos a definição e o debate acadêmico internacional e brasileiro sobre CSP, identificando algumas potencialidades e fragilidades. Na sequência apresentamos a TEG, considerando seu potencial para contribuir com as pesquisas voltadas para a prática. Por fim, propomos uma lente prática, através de um *framework* para compreender de forma mais completa (macro, micro, estrutura e atores envolvidos, além de suas relações na prática e resultados) a Coprodução de Serviços Públicos no Brasil, o que também atende à necessidade atual de uma visão mais integrada sobre este tema (CHAEBO; MEDEIROS, 2017).

1. Estado da Arte da Coprodução de Serviços Públicos

O conceito de Coprodução de Serviços Públicos é utilizado há muitas décadas na literatura acadêmica internacional (WHITAKER, 1980) e, nos últimos anos, vem recebendo nova atenção, conforme se pode verificar nos estudos de Osborne e Stokosch (2013), Voorberg, Bekkers e Tummers (2015)

e Farr (2016). Este último, apresenta três tipos de CSP: a) *consumer co-production*, coprodução de serviços ao cidadão, ligado à melhoria da qualidade e ao impacto do serviço público já existente; b) *participative co-production*, coprodução participativa, na qual o objetivo é melhorar o planejamento dos serviços públicos através do envolvimento dos cidadãos; c) *enhanced co-production*, coprodução otimizada, cujo objetivo é trazer a experiência do usuário, combinando planejamento participativo e novas abordagens para os serviços públicos para produzir inovação.

No Brasil, o debate em torno desse tema vem aos poucos ganhando mais espaço, como em Mattia e Zappellini (2014) e Ribeiro, Andion e Burigo (2015). Para estes, a coprodução estaria associada ao compartilhamento de poderes e responsabilidades entre agentes públicos e cidadãos na produção de bens e serviços públicos. Desse modo, ela ocorre quando o Estado não está sozinho na tarefa de planejar e executar a entrega dos serviços à sociedade, dividindo essa responsabilidade com empresas, organizações do terceiro setor ou ambos, simultaneamente. Adicionalmente, Chaebo e Medeiros (2017) produzem um ensaio a partir de uma revisão de literatura discutindo o conceito de CSP, seu desenvolvimento ao longo das décadas e seu potencial analítico para a pesquisa no Brasil. Os autores atentam para o fato de que a produção científica (nacional e internacional) não tem caminhado em direção a uma abordagem integrada e não há acumulação de conhecimento sobre o tema.

Desse modo, os prolongamentos conceituais da ideia de “coprodução” e os modelos teóricos ainda estão sendo desenvolvidos. Sartori (1970) chama esse processo de alargamento conceitual (*conceptual stretching*), ou seja, a fase em que os pesquisadores estão testando e definindo as potencialidades dos conceitos. Chaebo e Medeiros (2017) afirmam, ainda, que não estão claras algumas nomenclaturas, visto que, dependendo do autor, usa-se os termos cidadãos, usuários, consumidores ou clientes. Além disso, questiona-se a respeito de quem entregaria o bem público para a população: seria somente o Estado ou também agentes não estatais por meio de parcerias público-privadas ou com ONGs? Essas indefinições conceituais,

como visto, ainda permeiam o debate, o que dificulta a estruturação do conhecimento sobre CSP.

Soares e Farias (2018) apontam que são poucos os estudos que se dedicam a pensar e aplicar o conceito de CSP no Brasil, o que é um problema, pois o modelo tem o potencial de gerar valor público para a sociedade (OSBORNE; RADNOR; STROKOSCH, 2016; OSTROM 1996, 2015). Segundo os autores, a ideia do envolvimento dos cidadãos, não simplesmente como atores passivos, mas como agentes diretamente envolvidos no processo da produção dos serviços públicos, ainda carece de desenvolvimento, tanto em termos de pesquisa empírica (prática) quanto teórica.

Assim, percebe-se que um conjunto de trabalhos apresentam a ideia de que a coprodução é um *mix* de atividades entre agentes sociais e estatais na tentativa de promover a eficiência e a qualidade de um serviço público. Procurando delimitar, embora não tenhamos o objetivo de esgotar o debate sobre a correta ou devida definição de CSP, é importante entender em quais momentos ou em quais serviços públicos este conceito está sendo utilizado, o que colabora para compreender quando ele pode ser adotado. Por exemplo, Soares e Farias (2018) estudam a coprodução na educação e destacam a importância dos pais no incentivo à educação dos filhos, para além da escola (professores e estrutura pública). Há, nesse caso, uma sintonia entre o trabalho desenvolvido pelo Estado (representado pela escola e professores) e as famílias na consecução do serviço público, no qual, também, é envolvido o aluno, agente que é essencial para o resultado desta CSP (educação formal). Em outro caso, Age e Schommer (2017) investigaram o processo de elaboração da proposta de Certificação e Classificação por Qualidade Nutricional para restaurantes, aplicada pelos serviços de vigilância sanitária em um município no Sul do Brasil. Nesse trabalho é enfatizada a forma como os agentes sociais e as organizações interessadas participaram de reuniões a fim de construir coletivamente o roteiro e critérios de inspeção de restaurantes. Observa-se nesses estudos um caráter bastante localizado da ideia de coprodução, e que as diretrizes gerais da política pública (no caso, educação e vigilância sanitária) seguem estrita-

mente as mesmas, apenas a entrega do serviço é pensada de forma conjunta e customizada, conciliando usuários e os burocratas (funcionários públicos) locais.

Em outro caso, foi utilizado o conceito de CSP para estudar a ação promovida pelo Colegiado de Desenvolvimento Territorial em Santa Catarina, analisando se ajudou a desenvolver um processo de coprodução do bem público: o planejamento e gestão do desenvolvimento rural na região (RIBEIRO et al. 2015). O conceito de CSP também foi aplicado para pensar alguns serviços oferecidos pelo Poder Judiciário, tais como a solução de litígio via processo especial e os mecanismos alternativos de solução de conflitos (GOMES; MOURA, 2018). Assim, percebemos que embora haja alguma diferenciação entre os serviços, os conceitos utilizados de CSP permitem a identificação de uma linha comum entre eles, relacionando funcionários públicos (principalmente o burocrata de nível de rua), equipamento público e cidadãos, atuando de forma ativa na execução de um dado serviço público ou o seu planejamento. Reitera-se aqui que, nos casos de CSP, as diretrizes gerais das políticas públicas são as regras do jogo e a coprodução é uma atividade que se dá em um determinado tempo e espaço, a partir da interação entre agentes públicos e cidadãos interessados. Cabe frisar que a CSP se diferencia, por exemplo, da realização de outros tipos de serviços, tais como a emissão de documentos, que são prestados, muitas vezes, em centrais de atendimento ao cidadão, como o SAC (Bahia), o Poupatempo (São Paulo), o UAI (Minas Gerais), o Tudo Fácil (Rio Grande do Sul) e o Vapt-Vupt (Goiás), entre outros (CUNHA; MIRANDA, 2013), ou, ainda, da execução destes serviços em formato digital, pela internet, o que é conhecido como e-serviços públicos (CUNHA; MIRANDA, 2013), ou realizados, por exemplo, pelos Detran (Departamento Estaduais de Trânsito) (RODRIGUES; LOTTA, 2017).

Por fim, é importante não apenas fomentar a discussão e a definição de conceitos dentro do tema, como também elaborar modelos teóricos e analíticos para gerar conhecimento mais estruturado, questão também apontada por Chaebo e Medeiros (2017). Assim, percebe-se a necessida-

de da construção de *frameworks* capazes de tratar do tema da *coprodução* e de suas relações com os *recursos*, as *regras do jogo* (da política pública), os *burocratas* e os *cidadãos*. Além disso, ressalta-se a necessidade de construir um modelo que permita pensar os diferentes resultados de suas aplicações visto que, conforme os estudos apontados, ainda não há um aporte teórico mais sólido, robusto, com maior capacidade de extrapolação dos resultados (generalizações, ainda que analíticas), ou definindo modelos e relações.

2. A Proposta da Teoria da Estruturação de Giddens

Nas Ciências Sociais foram desenvolvidas várias teorias que procuraram compreender as relações sociais, tais como a escola hermenêutica, positivista, funcionalista, interacionista, entre outras (GIDDENS, 1979). A maioria dessas abordagens estava preocupada em responder à polarização entre agência e estrutura social, subjetivismo e objetivismo, micro e macrosocial – debate esse que perdurou até as últimas décadas do século XX. Propondo-se a superar esse dilema teórico, Giddens elaborou uma nova forma de analisar e compreender estas relações, a qual denominou Teoria da Estruturação (TEG) (GIDDENS, 1979, 2009; GALINDO, 2015; DOLCI et al., 2015; IASBECH; LAVARDA, 2018).

Giddens (2009) considera que a interação entre o sujeito e a estrutura social deve ser compreendida na prática, não podendo ser determinadas *a priori* pelas regras ou tecnologias institucionais que serão adotadas, pois o poder de ação dos agentes é relevante, visto que interagem de forma recursiva com os dispositivos institucionais colocados à sua disposição (IASBECH; LAVARDA, 2018; GIDDENS, 1979, 2000, 2009; JONES; KARSTEN, 2008; POZZEBON; PINSONNEAULT, 2005). Assim, desenvolve-se uma análise voltada a entender os fenômenos sociais, com vistas a verificar como os agentes operam as estruturas sociais de acordo com o seu interesse, ou seja, como eles “jogam” com as regras. Isto significa que os atores, após compreenderem o funcionamento da estrutura (normas,

regras e ferramentas à disposição), as analisam e as usam para atingir seus objetivos. Giddens (1984) usa como exemplo os estudantes retratados pela pesquisa realizada por Paul Willis: *Aprendendo a ser trabalhador: escola, resistência e reprodução social*. Nessa pesquisa, Willis (1991) mostra como os alunos que ficavam no fundo da classe e frequentemente tinham mau comportamento, compreendiam e jogavam com as regras da escola e sabiam quais tipos de castigos seriam impostos dependendo da infração cometida. Em outras palavras, Giddens aponta que os agentes sociais interagem com as estruturas sociais e não apenas são controlados por elas.

Em contraponto com algumas correntes teóricas do século XX, predominantemente estrutural-funcionalistas, Giddens (2009) concebe um papel fundamental à ação reflexiva dos agentes sociais, que compreendem e transformam constantemente as estruturas sociais. Por conta destas concepções, estas teorias têm sido adotadas em vários campos de pesquisas, como na área de organizações (DOLCI et al., 2015; POZZEBON; PINSONNEAULT, 2005), na Administração da Informação, estudando as adoções de tecnologia da informação nas organizações (JONES; KARSTEN, 2008; ORLIKOWSKI, 2000), ou no setor público (IASBECH; LAVARDA, 2018; PURON-CID, 2013). Estes casos reforçam a possibilidade de contribuições da TEG para aplicações que envolvam o campo de públicas. Exemplificando estas adoções, tem-se o modelo “tecnologia na prática”, desenvolvido por Orlikowski (2000) para estudar a estruturação, a partir do uso de tecnologia da informação em organizações, que ocorre em um processo de retroalimentação (relação entre agentes e estrutura que se retroalimentam e se modificam dentro de um contexto espaço-tempo determinado).

Resumindo, pode-se dizer que a TEG traz alguns pontos fundamentais, quais sejam: a estrutura social, os agentes e a sua relação recursiva. A TEG considera como estrutura o conjunto de regras (como normatizações e regramentos institucionais) e recursos (tecnologias, sistemas, equipamentos, etc.) envolvidos, de forma recursiva, na prática social (Giddens, 1979, 2009). Todavia, entende-se que a estrutura, sozinha, não é capaz de gerar ou garantir a estruturação, uma vez que existe a parte que cabe aos

agentes sociais, ou seja, não se considera uma visão de dualismo estanque (rígida ou inflexível) entre agente e estrutura, mas, sim uma visão integrativa, de interdependência relacional, em um formato recursivo e dentro de um espaço-tempo (IASBECH; LAVARDA, 2018; GIDDENS, 1979; 2009; POZZEBON; PINSONNEAULT, 2005). Em outras palavras, “[...] as propriedades estruturais de sistemas sociais são, ao mesmo tempo, meio e fim das práticas que elas recursivamente organizam” (GIDDENS, 2009, p. 30), ocorre, assim, um processo de retroalimentação.

Quanto à agência, um ponto importante é que ela não se refere apenas às intenções do agente, o que nos remeteria para uma matriz weberiana (WEBER, 2004) e nos levaria em direção a uma análise complexa de intencionalidade das ações. Diferentemente, a agência em Giddens (1979, 2009) se refere à capacidade dos agentes sociais de realizar ações e interagir reflexivamente com a estrutura social. Giddens aponta que o agente possui uma *consciência discursiva* e uma *consciência prática*, todavia, as diferenças entre elas não são estanques. Portanto, há diferença entre o que pode ser dito e o que se faz (a ação prática), o que pode levar às consequências impensadas e, estas, a novas ações, gerando um processo circular de realimentação. Como exemplo podemos citar um cidadão que é contra a corrupção e que acha importante cumprir as leis e normas do governo, mas dirige seu veículo acima da velocidade permitida nas rodovias e “freia” antes dos radares, ou que não declara o Imposto de Renda devido. Neste contexto, a cognoscitividade humana é reflexiva, dentro da relação espaço-tempo (GIDDENS, 2009; GALINDO, 2015).

Para compreender a estruturação a partir de Giddens (1979, 2009) é importante entender o papel da estrutura social que, embora não seja a única a determinar o resultado da teia social (estruturação), é indispensável à análise. Além disto, ela deve “ser equiparada a restrição, a coerção, mas sempre é, simultaneamente, restritiva e facilitadora” (GIDDENS, 2009, p. 30); isto é, ela pode dificultar ou proibir uma ação (ou um serviço público), bem como pode facilitar que ela ocorra. Esta compreensão significa que as regras e recursos colocados pelas instituições impactam decisi-

vamente a estruturação e contribuem de forma a restringir ou facilitar uma determinada atividade (ação) ou agência. Portanto, a TEG reconhece a relação indissociável entre regras e recursos, uma vez que em suas relações transformadoras são incorporadas na produção e reprodução das práticas sociais, desta forma, as estruturas contribuem, inclusive, para expressar formas de dominação e poder (JONES; KARSTEN, 2008; GIDDENS, 2009; DOLCI et al., 2015).

3. Como a Teoria da Estruturação e a abordagem da Burocracia de Nível de Rua podem contribuir para os estudos sobre Coprodução de Serviços Públicos?

Os estudos apontam que coprodução é o compartilhamento de poderes e responsabilidades entre agente públicos e cidadãos na produção de bens e serviços públicos. Nesse sentido, a TEG contribui ao permitir o desenvolvimento de uma ferramenta analítica, na medida em que situa quais são os agentes estatais e os cidadãos que estão envolvidos no processo de implementação da política. Ou seja, como os burocratas inseridos em um dado contexto social e orientados por uma política pública específica dialogam e constroem propostas para aprimorar o processo de implementação de acordo com as demandas locais. Em relação ao ciclo das políticas públicas, é preciso apontar que os estudos sobre CSP não se preocupam em pensar como a política é construída em seu nível normativo, ou como as demandas da sociedade civil entram na agenda, mas sim como os ajustes necessários à implementação das políticas já existentes acontecem.

A partir da lente prática oferecida por Giddens (1979, 2009) podemos pensar que a estrutura social corresponde tanto às regras do jogo, no caso as diretrizes da política (leis, normas, regras etc.) quanto à realidade social que a política deseja intervir. Além disso, entram nessa esfera os recursos públicos disponíveis (equipamentos públicos, tecnologias, materiais, sistemas informatizados etc.). Ilustrativamente, no caso da educação, temos as

escolas públicas (recursos), as leis e a complexa realidade social na qual as escolas se inserem. Em relação aos atores, podemos situar, nesse caso, os burocratas de nível de rua e os cidadãos que, a partir de sua capacidade reflexiva, agem de modo construir de forma conjunta a execução dos serviços públicos, que seja sentido e benéfico para as partes. Desse modo, a interação entre os cidadãos e os burocratas alia o que Giddens chama de consciência discursiva com consciência prática.

Neste ponto, vale explicar que a incorporação da perspectiva do burocrata de nível de rua ao modelo se deve ao seu papel relevante na entrega de vários serviços públicos, pois estão na linha de frente e possuem muitas responsabilidades na determinação da elegibilidade de acesso a programas governamentais e na alocação de recursos (HUPE; HILL, 2007). Como a literatura sobre o tema tem demonstrado, estes atores possuem e utilizam uma ampla discricionariedade, e atuam em constante interação com sistemas políticos, organizacionais, profissionais e comunitários que influenciam seu comportamento e o processo de implementação (LOTTA, 2012). Isso, aparentemente, é um paradoxo, considerando que trabalham em ambientes altamente regulados, gerando, também, assimetria de informação entre gestor e executor da política ou serviço, porém, suas preferências também são moldadas pelas rotinas, ferramentas e normas organizacionais (LIMA; D'ASCENZI, 2017).

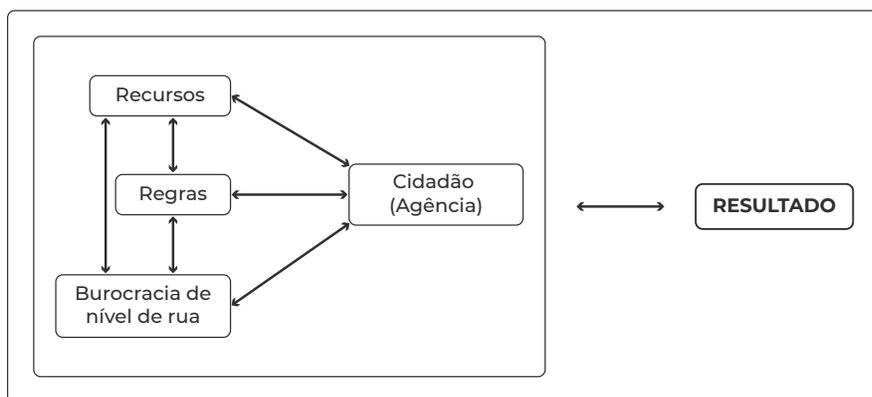
O burocrata de nível de rua tem sido investigado em diversas pesquisas na área de implementação de políticas públicas (BARRETT, 2004; LOTTA, 2012; LIMA; D'ASCENZI, 2013; HUPE, 2014; LIMA; D'ASCENZI, 2017) ou, especificamente, em reformas de organizações públicas (RODRIGUES; LOTTA, 2017), por exemplo. De acordo com os autores, a influência deste tipo de burocrata no desenho das políticas públicas está na sua capacidade de usar o seu poder discricionário na entrega dos serviços, impactando nos resultados das políticas, em termos de sucesso ou fracasso. Ainda, devemos considerar que as rotinas que eles estabelecem e os dispositivos e equipamentos que criam para lidar com as incertezas e pressões do trabalho moldam o serviço a ser entregue ao cidadão. Nesse sentido, o burocrata

ta é a ponte entre as regras estatais definidas e a realidade social onde se encontra o cidadão.

Os conceitos de CSP e o de burocrata de nível de rua se aproximam da teoria da agência de Giddens, no sentido de que, nesse caso, há um contexto dado pelas regras institucionais (que orientam o serviço) e há um variado grau de discricionariedade na ação do burocrata de nível de rua, que, a partir da interação com o cidadão e de seu contexto, construirá conjuntamente o serviço público, podendo, inclusive, gerar conflitos ao longo deste processo (TUMMERS; VERMEEREN; STEIJN; BEKKERS, 2012). Desse modo, esta relação, permeada por duas estruturas sociais distintas (de um lado, a política pública em si, e de outro a realidade social onde se encontra o cidadão), possibilita a produção conjunta de serviços públicos, na medida em que o burocrata tem que adaptar a política à realidade social. Portanto, a TEG e os estudos sobre burocracia de nível de rua têm importantes colaborações a oferecerem para os estudos sobre CSP, inclusive por criar uma base (modelo analítico) para seus estudos.

Metodologicamente, as pesquisas sobre Coprodução de Serviços Públicos deveriam explorar as formas pelas quais os atores sociais compreendem tanto a realidade social em que estão inseridos quanto a política pública que deve ser implementada. Além disso, o ambiente de coprodução, como apontado na literatura especializada é, sobretudo, um espaço de concertação social. Nesse espaço, diferentes atores, com distintas visões de mundo e recursos de poder, constroem conjuntamente estratégias de acordo com os seus interesses. As pesquisas sobre CSP não apontam de forma clara os conflitos existentes entre os cidadãos e os burocratas, ponto crucial para qualquer análise de políticas públicas. Desse modo, entende-se que a TEG deva ser usada como uma ferramenta analítica para situar os agentes e as estruturas sociais que estão em jogo no ambiente de coprodução. A figura 1 apresenta um esquema do modelo analítico proposto.

Figura 1: Framework para estudos de Coprodução de Serviços Públicos na Prática



Fonte: Elaboração própria.

Com base no modelo, percebemos que as futuras pesquisas que considerarem a TEG para analisar a CSP deverão compreender as relações entre os níveis de análise (regras, recursos/equipamentos, burocracia de nível de rua e cidadãos), de forma processual, pensando em relações ou em análise de resultados da estruturação como um todo. Isto é, de acordo com o modelo proposto, temos a relação recursiva entre estrutura e agências, dentro de um contexto de CSP, onde o próprio resultado pode interferir em seus níveis e dentro de um determinada relação espaço-tempo. Ainda, busca-se compreender as habilitações e os constrangimentos à ação do cidadão, impostas pelos demais níveis do modelo (regras, recursos e burocracia de nível de rua), criando uma ponte entre os níveis micro e macro. Essa lógica de raciocínio também é proposta em pesquisas que usam a TEG (POZZEBON; PINSONNEAULT, 2005; JONES; KARSTEN, 2008; IASBECH; LAVARDA, 2018). Assim, a TEG pode contribuir para entender como os agentes (burocracia de nível de rua e cidadãos) e a estrutura pública (regras e recursos) se moldam recursivamente dentro da Coprodução de Serviços Públicos.

Por fim, a teoria da estruturação de Giddens requer uma análise processual, visto que enfatiza como os atores sociais utilizam e resignificam as estruturas socialmente instituídas. Assim, para compreendermos como a coprodução ocorre, não é suficiente analisarmos o conteúdo formal da política, ou discutir como os burocratas de nível de rua se distanciam da cartilha formal no momento da sua implementação. Também não é suficiente, analisar as interações entre burocratas e cidadãos. É preciso ressaltar que estamos discutindo aqui a ideia de coprodução, ou seja, de concertação, que requer uma construção conjunta de como a política vai ser implementada dentro de uma realidade social. A TEG aplicada a esse contexto exige um olhar processual sobre os fenômenos, na medida em que indica que se observe, a partir de casos práticos, como os agentes sociais (burocratas e cidadãos) se valem das estruturas formais e dos recursos disponíveis para implementar as políticas públicas.

4. Considerações finais e um caminho para reflexões futuras

O artigo desenvolveu um modelo analítico, Coprodução de Serviço Público na Prática (CSPP), para estudar um fenômeno que tem chamado a atenção da academia internacional e brasileira. Para atingir este objetivo, foi realizada uma revisão teórica sobre Coprodução de Serviços Públicos sobre a Teoria da Estruturação de Giddens. Desenvolvendo a teoria, foi necessário prolongar o debate para incluir um ator relevante neste processo, os burocratas de nível de rua, por estarem diretamente relacionados com a entrega dos tipos de serviços públicos estudados.

Este processo permitiu desenvolver um *framework* analítico que considera a estrutura (regras e recursos), os burocratas de nível de rua e os cidadãos envolvidos em determinada CSP, de forma contextual; ou seja, o modelo desenvolvido permite analisar questões micro e macro, além de relações recursivas entre os atores e a estrutura, bem como os resultados. O que contribui para o desenvolvimento da teoria relativa à CSP, de forma

mais estruturada, através de um modelo analítico voltado para a prática, que ajuda a cobrir uma lacuna de pesquisa identificada, principalmente, no Brasil. Por outro lado, não delimitamos todos os aspectos metodológicos envolvidos para estes tipos de pesquisa, por entender que cada estudo possui especificidades que precisam ser respeitadas. Porém, a própria lente prática, por si, evidencia alguns direcionamentos para a sua adequada adoção, já que considera que, embora se tenha uma estrutura inicial, sua relação com os agentes (cidadãos e burocratas de nível de rua) deve ser compreendida e analisada a partir das diferenças entre os discursos e as práticas, assim como dos conflitos decorrentes dessas relações.

Podemos perceber que estudos sobre a CSP são relevantes e ainda possuem um caminho a ser trilhado para gerar mais informações sobre suas possibilidades e delimitações, as quais podem contribuir para a ampliação do conhecimento, mas, também, para a melhoria da prática, ou seja, da implementação e do desenvolvimento dos serviços públicos que dependem de forma mais intensa da participação dos cidadãos.

Referências

AGE, L. M.; SCHOMMER, P. C. Coprodução de Serviço de Vigilância Sanitária: Certificação e Classificação de Restaurantes. **Revista de Administração Contemporânea**, [s. l.], v. 21, n. 3, p. 413–434, 2017.

BARRETT, S. M. Implementation Studies: Time for a Revival? Personal Reflections on 20 Years of Implementation Studies. **Public Administration**, vol. 82, issue 2, 2004.

CHAEBO, G.; MEDEIROS, J. J. Reflexões conceituais em coprodução de políticas públicas e apontamentos para uma agenda de pesquisa. **Cadernos EBAPE.BR**, [s. l.], v. 15, n. 3, p. 615–628, 2017.

CRUMPTON, C. D.; MEDEIROS, J. J.; FERREIRA, V. R. S.; SOUSA, M. M.; NAJBERG, E. Evaluation of public policies in Brazil and the United States: a research analysis in the last 10 years. **Rev. Adm. Pública**, 50(6):981-1001, 2016.

CUNHA, M. A. V. C.; MIRANDA, P. R. M. O uso de TIC pelos governos: uma proposta de agenda de pesquisa a partir da produção acadêmica e da prática nacional. **Organizações & Sociedade**, 20(66), 543-566, 2013.

DOLCI, D. B.; LUNARDI, G. L.; SALLES, A. C.; ALVES, A. P. F. Implementation of green it in organizations: a structural view. **Revista de Administração de Empresas**, 55(5), 486-497, 2015.

FARR, M. Co-Production and Value Co-Creation in Outcome-Based Contracting in Public Services. **Public Management Review**, [s. l.], v. 18, n. 5, p. 654–672, 2016.

GALINDO, F. Agência humana e estrutura a partir da Teoria da Estruturação. **Ciências Sociais Unisinos**, v. 51, n. 2, 2015.

GIDDENS, A. **Central Problems in Social Theory: Action, Structure, and Contradiction in Social Analysis**. Berkeley: University of California Press, 1979.

GIDDENS, A. **Conversas com Anthony Giddens: O Sentido da Modernidade**. São Paulo: Editora FGV, 2000.

GIDDENS, A. **A Constituição da sociedade**. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

GOMES, A. O.; MOURA, W. J. F. O conceito de coprodução de serviços: proposta de aplicação no Judiciário brasileiro. **Cadernos EBAPE.BR**, 16(3), 469-785, 2018.

HUPE, P. What happens on the ground: Persistent issues in implementation research. **Public Policy and Administration**, vol 29, Issue 2, 2014.

HUPE, P.; HILL, M. Street-level bureaucracy and public accountability. **Public Administration**, vol. 85, n. 2. 279–299, 2007.

IASBECH, P. A. B.; LAVARDA, R. Strategy and practices: a qualitative study of a Brazilian public healthcare system of telemedicine”. **International Journal of Public Sector Management**, vol. 31, issue 3, 2018.

JONES, M.; KARSTEN, H. Giddens's structuration theory and information systems research. **MIS Quarterly**, 32(1), 127-157, 2008.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: Perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, 21(48), 101-110, 2013.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. O papel da burocracia de nível de rua na implementação e (re)formulação da Política Nacional de Humanização dos serviços de saúde de Porto Alegre (RS). **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 51(1):46-63, 2017.

LOTTA, G. O papel das burocracias do nível da rua na implementação de políticas públicas: Entre o controle e a discricionariedade. In: C. A. Faria, (Org.). **Implementação de políticas públicas: Teoria e prática**. Belo Horizonte, MG: Editora PUCMINAS. 2012, pp. 20-49.

MATTIA, C.; ZAPPELLINI, M. B. Ética e coprodução de serviços públicos: uma fundamentação a partir de Habermas. **Cadernos EBAP.BR**, [s. l.], v. 12, n. 3, p. 573–589, 2014.

ORLIKOWSKI, W. J. Using Technology and Constituting Structures: A Practice Lens for Studying Technology in Organizations. **Organization Science**, v. 11, n. 4, p. 404-428, 2000.

OSBORNE, S. P.; RADNOR, Z.; STROKOSCH, K. Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment? **Public Management Review**, [s. l.], v. 18, n. 5, p. 639–653, 2016.

OSBORNE, S. P.; STROKOSCH, K. It takes Two to Tango? Understanding the Coproduction of Public Services by Integrating the Services Management and Public Administration Perspectives. **British Journal of Management**, v. 24, p. S31-S47, 2013.

OSTROM, E. Crossing the great divide: Coproduction, synergy, and development. **World Development**, [s. l.], v. 24, n. 6, p. 1073–1087, 1996.

OSTROM, E. **Governing the Commons**. Berkeley: Cambridge University Press, 2015.

POZZEBON, M.; PINSONNEAULT, A. Challenges in Conducting Empirical Work Using Structuration Theory: Learning from IT Research. **Organization Studies**, 26(9): 1353–1376, 2005.

PURON-CID, G. Interdisciplinary application of structuration theory for e-government: A case study of an IT-enabled budget reform. **Government Information Quarterly**, 30, S46–S58, 2013.

RIBEIRO, A. C.; ANDION, C.; BURIGO, F. Ação coletiva e coprodução para o desenvolvimento rural: um estudo de caso do Colegiado de Desenvolvimento Territorial da Serra Catarinense. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 49, n. 1, p. 119–140, 2015.

RODRIGUES, D. A.; LOTTA, G. S. Análise do processo de implementação de reformas em organizações públicas: os casos do POUPATEMPO e do DETRAN-SP. **Cadernos de Gestão Pública e Cidadania**, v. 22, n. 72, 2017.

SARTORI, G. Concept Misformation in Comparative Politics. **American Political Science Review**, vol. 64, nº 4, pp. 1033-1053, 1970.

SOARES, G. F.; FARIAS, J. S. Com quem a escola pode contar? A coprodução do ensino fundamental público por familiares de estudantes. **Revista de Administração Pública**. Early View, 2018.

TUMMERS, L. G.; VERMEEREN, B.; STEIJN, A. J.; BEKKERS, V. J. J. M. Public professionals and policy implementation: conceptualizing and measuring three types of role conflicts. **Public Management Review**, 14, 2, 1041-1059, 2012.

VOORBERG, W. H.; BEKKERS, V. J. J. M.; TUMMERS, L. G. A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey. **Public Management Review**, [s. l.], v. 17, n. 9, p. 1333–1357, 2015.

WEBER, M. **Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva**. Editora da Universidade de Brasília, Brasília, 2004.

WILLIS, P. **Aprendendo a ser trabalhador**. Ed. Artes Médicas, Porto Alegre. 1991.



capítulo
8

Bancos Multilaterais de Desenvolvimento, Estado e políticas sociais:

o uso do conceito de capacidade estatal para entender a relação entre Estado e organizações internacionais

Mariana Willmersdorf Steffen¹

A ascensão de novos atores capazes de influenciar o desenho e o conteúdo de políticas públicas é uma realidade no mundo globalizado (DEACON, 2007). Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, os esforços para construção de organizações internacionais (OIs) capazes de promover a paz e a cooperação entre diferentes nações em torno de vários temas já sugeriam que os processos de políticas públicas não mais se limitariam às fronteiras domésticas dos países (SEITENFUS, 2005). Mais recentemente, os desafios do novo século e as facilidades associadas à criação e disseminação de novas tecnologias parecem ter acelerado ainda mais esse movimento de busca por soluções conjuntas, com uma profusão na criação de novas e no fortalecimento de antigas OIs.

¹ Mestre em Políticas Públicas pela UFRGS. Pesquisadora no Núcleo de Estudos em Economia Criativa e da Cultura (NECCULT-UFRGS). E-mail: marianasteffen@gmail.com

Compreender as formas pelas quais estas OIs interferem nos processos das políticas domésticas não é uma tarefa simples. Essas organizações são, por um lado, dependentes dos países-membros, sendo a maior parte das suas decisões chanceladas por estes; por outro lado, contam com um corpo burocrático próprio, o qual é por vezes robusto e articulado (BIRDSALL, 2006; BELAND; ORENSTEIN, 2013). Para além da análise sobre as disputas internas de ideias e as diretrizes efetivamente decorridas destas, a própria relação entre as OIs e seus países membros merece atenção. Como Diniz (2011) observou, os efeitos que as diretrizes produzidas por uma OI podem ter sobre as políticas públicas serão sempre mediados pelo Estado, uma vez que este é soberano. Se isso inicialmente sinaliza uma restrição institucional quanto aos efeitos que estas organizações podem trazer, Dion (2008) reforça o quão importante é olharmos para essas organizações que, mesmo sem processos transparentes ou mecanismos de controle cidadão, tomam decisões capazes de afetar a vida de milhares de pessoas.

O campo da política social tem-se destacado na atenção dedicada a tais atores, sobretudo aproximando-se dos estudos sobre desenvolvimento, buscando entender os ideários e efeitos que as OIs levam a países em desenvolvimento. É de Hall e Midgley (2004) um dos primeiros trabalhos sobre o tema, em que os autores posicionam OIs junto ao Estado, à sociedade civil e ao setor privado como principais atores no campo da política social. Yeates (2012) avança nos esforços de caracterização deste grupo, sintetizando maneiras pelas quais participam de forma ativa nos processos políticos e de política social (*politics* e *policies*), definindo (ou tentando influenciar a definição de): (i) os termos de comércio, ajuda, e políticas de desenvolvimento internacionais; (ii) a alocação e utilização de fundos de desenvolvimento, de assistência e sociais; e (iii) normas e padrões sociais (YEATES, 2012). A autora observa, ainda, que OIs podem se envolver diretamente na implementação de políticas e programas sociais, definindo a distribuição e redistribuição de recursos internacionalmente e moldando o debate sobre política social nas esferas nacionais e locais de governança (YEATES, 2012).

O presente capítulo concentra-se sobre este último ponto. A concessão de recursos financeiros por meio de projetos e programas é uma das

principais faces da atuação de OIs, sobretudo dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMD), organizações que oferecem assistência financeira e técnica para atividades relacionadas ao desenvolvimento econômico e social de países em desenvolvimento (SAGASTI, 2002; FAURE; PRIZZON; ROGERSON, 2015; WORLD BANK, 2017). Esses bancos são capazes de influenciar as políticas sociais nacionais, propagando as suas visões e prescrições, na medida em que concedem recursos financeiros para projetos que apresentem adesão às mesmas. Tais projetos, por sua vez, são elaborados e, posteriormente, implementados pela própria burocracia do Estado que busca o financiamento, criando de certa forma a uma guarda compartilhada dos resultados. Na literatura, predominam estudos sobre o Banco Mundial, BMD mais expressivo em termos de alcance e volume de empréstimos para projetos relacionados à política social².

Atentar para a distribuição dos recursos financeiros de um BMD implica em olhar para as capacidades dos países ‘parceiros’ nos atributos necessários para preparação e implementação destes projetos. O presente capítulo tem como objetivo discutir o conceito de capacidade estatal no âmbito da análise da relação entre BMDs e Estados-membros. Para tanto, na primeira seção, discutimos as origens e possíveis definições do conceito; na segunda, aproximamos o conceito ao estudo da atuação dos BMDs em política social. A terceira seção aborda a revisão bibliográfica anterior e propõe um modelo para operacionalização do conceito, com base na atuação do Banco Mundial em política social na América Latina e no Caribe. O capítulo encerra retomando as principais considerações realizadas no decorrer do trabalho.

² Para uma descrição detalhada sobre a atuação do Banco Mundial em política social, ver Hall (2007), Hall e Midgley (2004) e Deacon (2007).

1. Capacidades estatais: explorando o(s) conceito(s)

A discussão sobre capacidade estatal tem origem na retomada da relevância do Estado como objeto de estudo para as ciências humanas e sociais, com os primeiros trabalhos abordando a formação e a autonomia do Estado como precursores de conceituações mais sistemáticas de capacidade estatal. Este novo ímpeto ocorreu na segunda metade do século XX, em duas ondas: teorias neomarxistas, na Europa, e movimento estatista institucional, nos EUA. Como observa Skocpol (1985), durante os anos 1950 e 1960, análises sociocêntricas predominavam no campo da ciência política e da sociologia, sobretudo por meio das teorias pluralista e estrutural-funcionalista. Neste contexto, o Estado era considerado um conceito fora de moda e fortemente associado a uma perspectiva legal-formalista, voltada para o estudo de constituições nacionais. As explicações para a política e as atividades governamentais emanavam majoritariamente da sociedade e de seu comportamento – salientando, aqui, o papel das análises de cunho behaviorista³ –, sendo o próprio “governo” considerado um ator dependente de *inputs* societais.

O movimento de recuperar a centralidade do Estado nas análises, como já sugere o título da obra de Evans, Rueschemayer e Skocpol (1985), *Bringing the State Back In*, ocorreu efetivamente com o movimento neo-institucionalista, que tem início nos anos 1970 e representou “uma mudança de paradigma de sócio-centrismo para Estado-centrismo” (CINGOLANI, 2013, p. 4, tradução nossa). Skocpol (1985), na introdução do livro, considera que esta mudança implicou em repensar o papel dos Estados em relação à economia e à sociedade, o que leva a considerá-lo um ente autônomo e com possibilidade de ação autônoma na sociedade.

³ A abordagem behaviorista teve origens na psicologia norte-americana no início do século XX, posteriormente tornando-se um movimento amplo e multidisciplinar. De modo geral, propôs uma busca por maior cientificidade na análise. No campo da ciência política, especificamente, significou um rompimento com o antigo institucionalismo e a profusão da adoção de teorias empiricamente orientadas e técnicas quantitativas para análise, voltadas para fenômenos observáveis e para análise do comportamento dos indivíduos (PERES, 2008).

Diferentemente do institucionalismo antigo, o movimento neo-institucionalista afastou-se do entendimento exclusivamente normativo de instituições, passando a compreendê-las como ordenadoras da vida em sociedade. Este novo entendimento de instituições é bem sintetizado por Campbell:

Instituições são o fundamento da vida social. Elas consistem em regras formais e informais, que monitoram e reforçam mecanismos e sistemas de significado que definem o contexto no qual indivíduos, corporações, sindicatos, Estados-nações e outras organizações operam e interagem umas com as outras (CAMPBELL, 2004, p. 1, tradução nossa).

Neste contexto, como aponta Makino (2015, p. 127), o Estado é compreendido como uma “megainstituição ou um conjunto entrelaçado de instituições”. Majoritariamente, a literatura reconhece três escolas neoinstitucionalistas⁴ -escolha racional, histórica e sociológica –, cujas diferenças assentam-se na ênfase a questões específicas relacionadas às instituições e na compreensão distinta sobre a relação entre instituições, indivíduo e escolhas (HALL; TAYLOR, 2003; ACUÑA, 2013). Para o estudo das capacidades estatais, destaca-se o papel da noção de dependência da trajetória na construção das instituições, aspecto amplamente abordado pela vertente do institucionalismo histórico (HALL; TAYLOR, 2003).

Este processo de reposicionamento do Estado nas análises sociais ocorreu fortemente ancorado em pensadores do século XIX que se recusaram a aderir à desconsideração do Estado e construíram um arcabouço teórico relevante sobre sua realidade institucional e seu impacto na relação com a sociedade civil – como é o caso de Max Weber e Otto Hintze. Skocpol (1985) argumenta que a visão weberiana do Estado exige que o compreendamos como mais do que uma arena de lutas ou compromissos entre diferentes grupos sociais. A autora cita Stepan para ressaltar a validade da ideia de Estado, frente à de governo, como unidade de análise:

⁴ Para Schmidt (2008), existem quatro neo-institucionalismos: da escolha racional, histórico, sociológico e discursivo.

O Estado deve ser considerado mais do que 'governo'. Ele é o contínuo sistema administrativo, legal, burocrático e coercitivo que busca não só estruturar relações entre a sociedade civil e a autoridade pública em uma política [polity], mas também estruturar diversas relações cruciais da própria sociedade civil (STEPAN, 1978, apud SKOCPOL, 1985, p. 7, tradução nossa).

Esta visão, portanto, balizou a compreensão de que o Estado coexiste com outros atores da sociedade, mas não se limita a um espaço onde esses disputam recursos e interesses. Além disso, o trabalho de Hintze reforça a importância de considerar as diferentes formas por meio das quais as estruturas e ações do Estado são condicionadas por mudanças históricas em contextos internacionais, influenciando cada Estado por meio da relação geopolítica entre países, do compartilhamento de ideais e modelos de políticas públicas internacionais e de padrões internacionais de comércio – incluindo fluxo de investimentos e divisão de atividades produtivas (SKOCPOL, 1985). Neste sentido, entender o Estado moderno como parte de um sistema de Estados que se relacionam e competem entre si, como proposto por Weber e Hintze, é parte fundamental da análise estadocêntrica. As estruturas e 'componentes' destes Estados influenciam a sua relação com outros atores deste sistema internacional, como os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento, objeto deste trabalho. Destaca-se aqui, como exemplo, o papel das burocracias estatais na obtenção de recursos junto a estes atores.

Ao retomar a visão weberiana, o principal avanço de *Bringing the State Back In* está no reconhecimento de que o Estado não é uma unidade única, monolítica, ao mesmo tempo em que não é simplesmente uma arena para alocação de recursos, o que implica em entender o Estado como um ator com objetivos e capacidades que não necessariamente dependem da sociedade. É neste sentido que, ao sistematizar estudos históricos e comparativos realizados no marco da onda estadocentrista, Skocpol (1985) propõe que o conceito de capacidade estatal corresponda à capacidade dos

Estados de “implementar objetivos oficiais, especialmente frente à real ou potencial oposição de grupos sociais poderosos ou em face a circunstâncias econômicas recalcitrantes” (SKOCPOL, 1985, p. 9, tradução nossa).

Da concepção de Skocpol (1985) até os dias atuais, diversos outros trabalhos contribuíram para a discussão sobre capacidade estatal tal qual a conhecemos. Podemos comparar a discussão sobre capacidade estatal a um prisma que reflete um raio de luz em diferentes cores: o conceito é único, como observa Cingolani (2013), mas os significados atribuídos a eles são diversos. Esta multidisciplinariedade e multidimensionalidade do conceito dificultam a sua utilização e, por esse motivo, a autora chama a atenção para o risco de empregá-lo como conceito genérico, ignorando seus diferentes aspectos e negligenciando importantes contradições e *tradeoffs*. A versatilidade e variedade da literatura que aborda o tema, dispersa por áreas como economia do desenvolvimento e história econômica, política comparada, estudos de conflitos, e teoria dos jogos da política econômica, pode ser considerada responsável por este mix de cores que se traduzem em conceituações relacionadas, com um núcleo em comum, mas que apontam para lados diferentes. Este mosaico de significados tem um sentido: cada área pensa capacidade estatal como importante em uma determinada direção e, assim, suas causas e consequências tornam-se também importantes para sua definição.

Cingolani (2013) identifica sete diferentes dimensões de capacidade estatal abordadas – algumas vezes, de forma conjunta – na literatura: coercitiva/militar, fiscal, administrativa/implementação, transformativa ou industrializante, cobertura territorial/relacional, legal, política. Em geral, a dimensão sobre a qual recai o foco do estudo reflete a disciplina em que ele se enquadra. A primeira diz respeito à capacidade do Estado de monopolizar a administração do poder coercitivo, também podendo remeter à efetividade necessária do Estado para garantir direitos de propriedade e restrições ao Executivo, sendo também abordada pela área econômica (CINGOLANI, 2013). Por sua vez, a capacidade fiscal enfatiza o poder do Estado de retirar recursos da sociedade, principalmente sob forma de im-

postos. Em alguns casos, é também relacionada à eficiência dos gastos públicos (DINCECCO, 2011).

Estudos que abordam a capacidade administrativa/burocrática remetem, em geral, à capacidade de implementar políticas públicas como conceituada por Skocpol (1985), anteriormente mencionada e amplamente ancorada na teoria weberiana de Estado moderno, enfatizando a burocracia e sua qualidade nas análises. Também se ancoram na abordagem weberiana estudos que abordam a dimensão transformativa/industrializantes, relacionada à capacidade do Estado de intervir no sistema produtivo e moldar a economia (CINGOLANI, 2013). Neste caso, é traduzida no argumento de que a combinação equilibrada de quadros profissionais na burocracia, níveis adequados de coordenação de agência intra-estado e um certo nível de inserção na estrutura produtiva são chave para sua capacidade transformativa, como apontado por Rueschemeyer e Evans (1985).

As três últimas dimensões são, de certa forma, mais distintas do núcleo duro do conceito. A capacidade relacional, pertinente à extensão em que o Estado é capaz de permear a sociedade e de internalizar interações sociais em suas ações (CINGOLANI, 2013), é bastante ampla e, frequentemente, engloba outras dimensões. As abordagens com foco na dimensão legal e política refletem a expansão do conceito, com origens mais recentes e baseadas em literaturas tangenciais. O foco na capacidade legal tem origem na literatura sobre governo limitado (*limited government*), centrada na limitação da intervenção do Estado por meio de um sistema legal estável, capaz de viabilizar compromissos verossímeis e execução de contratos (CINGOLANI, 2013). Por sua vez, a capacidade política é mobilizada por estudos que equiparam capacidade estatal à capacidade de alavancagem política ou de *policymaking* de um Estado, com frequência se referindo ao poder acumulado por líderes eleitos e aos limites do Executivo (CINGOLANI, 2013).

No campo de estudos sobre desenvolvimento, a discussão sobre capacidade estatal surge como alternativa frente à insatisfação com as teorias predominantes, como a da modernização e da dependência (KJAER;

HANSEN; THOMSEN, 2002). Para Ottervik, a capacidade estatal dos países está profundamente relacionada à sua habilidade de promover desenvolvimento, e sua ausência compromete este processo:

Estados com alta capacidade estatal são capazes de prover bens públicos como seguridade social, assistência médica e sanitária, e as infraestruturas social e física que promovem desenvolvimento humano (Rotberg 2003: 2-4). Estados com baixa capacidade estatal são limitados em sua habilidade de prover tais bens, gerando baixa confiança social (Rothstein and Stolle 2008), baixos níveis de desenvolvimento, falência de regimes, ou até mesmo dos Estados (OTTERVIK, 2013, p. 3, tradução nossa).

Embora se reconheça a centralidade do Estado na promoção do desenvolvimento, por meio de suas instituições e ações que influenciam o bem-estar e a distribuição de direitos entre a população (VOM HAU, 2012), os processos, ações e configurações institucionais necessários para que sejam atingidos estes objetivos seguem pouco estudados. Os principais esforços da literatura em estabelecer a relação entre capacidade estatal e desenvolvimento refletem questões teóricas pertinentes a ambos os campos, com destaque à perspectiva de desenvolvimento inclusivo (VOM HAU, 2012), que trata da relação entre capacidade estatal e desenvolvimento em uma ótica econômica que aborda também preocupações com processos de redistribuição e provisão social.

Para Cingolani (2013), é do entendimento de que a capacidade estatal consiste na habilidade dos Estados em intervir num sistema produtivo e moldar sua economia que nasce a maior parte da literatura sobre Estado Desenvolvimentista, enfatizando sua capacidade de promover a industrialização. Nessa discussão, há uma contribuição importante em termos de reconhecimento o papel central de uma burocracia efetiva para que os Estados possam executar seus projetos de desenvolvimento (EVANS, 1995; EVANS; RAUSCH, 1999; RAUSCH; EVANS, 2000), com uma forte base weberiana:

Conforme celebrenemente sugerido por Max Weber (1978), a organização racional das relações sociais na máquina estatal por meio de recrutamento meritocrático, estruturas hierárquicas de autoridade, procedimentos padronizados e planos de carreira permite ação coordenada entre diferentes agências estatais e aumenta as probabilidades de que a agentes públicos ajam conforme necessário (VOM HAU, 2012, p. 6, tradução nossa).

Mais especificamente, a perspectiva de desenvolvimento inclusivo condiciona a importância do Estado para o sucesso da economia nacional ao foco em seu papel redistributivo e de provisão social. Seu núcleo está na ideia de expansão de capacidades humanas como preconizada por Amartya Sen (1999). Para o autor, liberdade é o objetivo primário e meio principal de desenvolvimento, o qual consiste na remoção de diversas manifestações de não-liberdade que deixam as pessoas com poucas oportunidades para exercer sua agência (SEN, 1999). Estas não-liberdades têm diferentes origens: podem se relacionar à pobreza econômica (impede que as pessoas exerçam sua liberdade de matar a fome ou de obter remédios para curar doenças), ou à falta de instalações públicas e cuidado social, ou ainda à ausência de liberdades civis e políticas, impostas por regimes autoritários. Como observa Sen,

O que as pessoas podem positivamente alcançar é influenciado por oportunidades econômicas, liberdades políticas, poderes sociais, condições adequadas de saúde, educação básica e o cultivo e incentivo de iniciativas. Os arranjos institucionais para estas oportunidades também são influenciados pelo exercício da liberdade das pessoas, por meio da liberdade de participar em escolhas sociais e na tomada de decisões pública, que leve ao progresso dessas oportunidades (SEN, 1999, p. 5, tradução nossa).

Suprimir estas fontes de não-liberdades permitiria que as pessoas tivessem capacidade de viver a vida que valorizam. Em suma, esta perspec-

tiva propõe que desenvolvimento seja entendido em termos da “expansão da capacidade dos indivíduos de levar o tipo de vida que valorizam – e que tem razão para valorizar”, processo que depende da eliminação da opressão e provisão de meios como acesso à educação básica, saúde e redes de proteção social (EVANS, 2002, p. 55, tradução nossa). Desta forma, apenas uma análise integrada de atividades econômicas, sociais e políticas, envolvendo uma variedade de instituições e agências interativas, é capaz de efetivamente compreender e promover desenvolvimento. Neste panorama, crescimento econômico deixa de ser sinônimo ou objetivo de desenvolvimento, e passa a ser entendido como um dos meios para sua consecução.

É nesse contexto que o combate à pobreza se torna também um objetivo de desenvolvimento. Esta orientação reflete numa mudança de atuação dos Estados, influenciando um reposicionamento de seu papel nos processos de desenvolvimento, com maior atenção ao social.

Estados estabelecem regimes de bem-estar social tanto para facilitar crescimento econômico, quanto para proteger os cidadãos das duras consequências das mudanças capitalistas e dos maiores riscos de viver-se em uma sociedade industrializada ou em processo de industrialização (Wilensky, 2002; Pierson, 2001). O estabelecimento de uma rede de proteção social e de provisões básicas também é aliada à redução da pobreza e da desigualdade (Huber; Stephens, 2001) e ao gerenciamento das relações de classe (Offe, 1984) (VOM HAU, 2012, p. 3, tradução nossa).

O estabelecimento de regimes de bem-estar chama a atenção ao processo de implementação de políticas sociais do Estado. Hall e Midgley (2004) contextualizam que, em países em desenvolvimento, políticas sociais configuram intervenções adequadas para atender necessidades específicas de grupos diversos. Num cenário de ampliação de objetivos da política social, de forma a incluir combate à pobreza, proteção social, inclusão social e promoção de direitos humanos, a implementação de políticas

demanda um Estado forte, acompanhado da ação de outros atores, como a sociedade civil, o setor privado e instituições internacionais de desenvolvimento. Se, por um lado, essa constatação reforça a dimensão global da política social, como já argumentado, ela ressalta o papel central do Estado como agente que implementa políticas. Como observa Secchi (2010, p. 57), “a fase da implementação é aquela em que a administração pública se reveste de sua função precípua: executar as políticas públicas”. Daí decorre a centralidade da burocracia também nesta abordagem, visto que é ela o ator responsável pela implementação das políticas estatais.

Dois elementos se destacam na perspectiva abordada: i) uma visão predominante de capacidade estatal entendida como capacidade de implementar políticas, convergente com a visão de Skocpol (1985); e ii) o papel da burocracia na promoção do desenvolvimento. Estes elementos apontam para a dimensão administrativa da capacidade estatal, a qual, segundo Cingolani (2013), tem suas raízes justamente na tradição weberiana do Estado moderno e na existência de uma burocracia profissional e autônoma, necessária para a implementação “impessoal” de políticas públicas. Esta dimensão é a mais preponderante na literatura – das 32 conceituações que a autora levanta em sua pesquisa, 15 destacam a dimensão administrativa (CINGOLANI, 2013).

Outro fator relevante da dimensão administrativa consiste na sua relação com as demais dimensões, como explica Cingolani, baseada em Skocpol (1985):

Em geral, é concebido que a capacidade de implementação ocorre apenas após um estabelecimento efetivo de soberania e um controle militar estável sobre o território, e requer tanto oficiais qualificado quanto recursos financeiros (Skocpol 1985: 16) (CINGOLANI, 2013, p. 31, tradução nossa).

Em outras palavras, pode-se observar que, ao se considerar a capacidade de um Estado como sua capacidade de implementar políticas, está-se dando como consolidadas etapas anteriores de construção do Estado,

sobretudo estabelecimento da soberania e controle sobre o território. Em síntese, Cingolani (2013) conclui que as diferentes conceituações na literatura têm uma consistência, e apontam, em sua maioria, para o poder de implementação do Estado a partir de uma burocracia profissionalizada.

Assim, para analisar a relação entre Estados e BMDs, sugerimos que se priorize a dimensão administrativa do conceito de capacidade estatal, por duas razões: i) complexidade e consistência desta dimensão da capacidade estatal junto à literatura sobre desenvolvimento, como explicitado acima; e ii) centralidade da burocracia no papel de implementação de políticas sociais. Entretanto, outra dimensão é também relevante para a análise aqui proposta – a que trata do “poder do Estado de extrair recursos da sociedade, principalmente na forma de impostos” (CINGOLANI, 2013, p. 28). Na literatura, as origens desta capacidade estão relacionadas tanto à construção de um aparato repressivo e à guerra, quanto à provisão geral de bens públicos. Segundo Cárdenas (2010, p. 2, tradução nossa), a capacidade fiscal “é essencial para o Estado ser capaz de entregar bens públicos ou se engajar na redistribuição entre diferentes grupos na sociedade”, ou seja, é fundamental para que o Estado possa atuar em política social.

Nesta perspectiva, assumimos a concepção clássica de Skocpol (1985), compreendendo as capacidades estatais em termos de implementação de políticas. Apesar da definição não ser nova, ela segue atual, como demonstrado por Saylor (2013): ao mapear características presentes em conceituações famosas de capacidade estatal, o autor observa que a definição de Skocpol (1985) abrange cinco das seis dimensões que identificou na literatura, quais sejam, controle do território, força coercitiva preponderante, arrecadação de impostos, capilaridade na sociedade, condução da economia e regulação das relações sociais. Apenas a última estaria ausente do trabalho de Skocpol (1985), o que Makino (2015, p. 129) contesta ao argumentar que “a capacidade estatal em Skocpol é caracterizada como aquela que faz valer metas oficiais mesmo a despeito de grupos sociais poderosos, ou seja, isso não descarta a sua regulação como uma forma de contrariá-los” (MAKINO, 2015, p. 129). O autor avança, ainda, explicitando as vantagens

da utilização da conceituação de Skocpol em pesquisas sobre desenvolvimento, dada a ênfase desta definição na elaboração e no cumprimento de metas, bem como na ideia da relativa autonomia do Estado (MAKINO, 2015). É com base nessa ideia de capacidade estatal, ancorada na definição proposta por Skocpol (1985), que analisaremos a relação entre BMDs e os Estados na área da política social.

2. Bancos Multilaterais de Desenvolvimento, Estado e política social

Como exposto acima, a literatura que se dedica a analisar o papel das capacidades estatais nos processos e resultados de desenvolvimento reconhece o Estado como ator principal neste âmbito: ele conduz os processos de desenvolvimento e tem capacidade de moldá-los (DIAS et al., 2016). Assim, como se posiciona a análise acerca dos BMDs neste contexto?

A adesão expressiva à abordagem de desenvolvimento humano, após os fracassos e crises provocados por políticas ligadas ao Consenso de Washington⁵, consolidou a inserção da dimensão social na estratégia de desenvolvimento dos países, como pré-requisito para um desenvolvimento mais bem-sucedido (HALL; MIDGLEY, 2004). Este movimento levou à incorporação e institucionalização da política, planejamento e desenvolvimento sociais nas principais atividades de instituições domésticas e internacionais. Desde então, uma parte da literatura vem se dedicando a compreender e analisar a participação desses novos atores que passaram a influenciar, de diferentes formas e em distintos graus, os processos de desenvolvimento estatais. Como observaram Hall e Midgley, com base em Cernea (1991),

⁵ Vale comentar que as diretrizes definidas pelo Consenso de Washington foram difundidas junto a países em desenvolvimento também pelo Banco Mundial, sobretudo na área da educação (HUNTER; BROWN, 2000, FIGUEIREDO, 2009). O próprio Banco, após o fracasso das políticas liberalizantes, revê a sua posição quanto à defesa do ajuste. Para mais informações sobre a trajetória do Banco Mundial e os paradigmas predominantes nas suas recomendações para políticas públicas, ver Santos Junior (2010).

O desenvolvimento, portanto, torna-se cada vez mais um desafio multi-institucional no qual o Estado, agências e doadores internacionais para o desenvolvimento, ONGs, setor privado e comunidades de base devem combinar forças para desenhar e implementar soluções específicas para os locais para problemas específicos. Neste sentido, a política social é necessariamente interessada em levar em consideração as necessidades expressas das pessoas e em garantir-se que o projeto ou programa desenhado sirva e seja compatível com a realidade social dos grupos afetados (Cernea, 1991) (HALL; MIDGLEY, 2004, p. 9, tradução nossa).

A ascensão da política social como uma preocupação de desenvolvimento implicou na inserção de novos atores no cenário do desenvolvimento internacional, bem como na mudança de postura de alguns deles. Com a ampliação da agenda da política social pós-Consenso de Washington, preocupada em reverter os agravamentos de condições sociais acentuadas pelos ajustes econômicos realizados, novos objetivos foram incluídos na atuação da política social, a saber, redução da pobreza, proteção social, combate à exclusão social, promoção de direitos humanos e preservação de recursos naturais. Hall e Midgley (2004) observam que, neste cenário, agências internacionais de desenvolvimento, assim como demais agências de ajuda bilaterais, foram pressionadas a adotar uma postura mais sensível e responsiva quanto às necessidades das populações, articulando uma agenda de política social e econômica mais compreensiva e participativa, com colaboração da sociedade civil na elaboração e execução de projetos.

Os BMDs acompanharam esta mudança, que se traduziu em um aumento da concessão de recursos para áreas sociais e na proposição de projetos que adotavam uma visão mais ampla de pobreza. A interação dos BMDs com os governos dos países ocorre principalmente por meio da concessão de empréstimos, investindo em projetos e programas desenhados pelas burocracias locais, por vezes com auxílio técnico dos Bancos.

O Banco Mundial, cujo caso predomina dentre as análises da literatura, emite empréstimos e concessões (*loans and grants*) voltados para redução da pobreza, no âmbito da Assistência ao Desenvolvimento (*Development Assistance*) (DIAS et al. 2016, p. 397)⁶.

A distribuição dos recursos desta assistência ao desenvolvimento é objeto de estudos que buscam compreender as motivações subjacentes às decisões de desembolso dos BMDs. Dias et al. (2016) identificam três perspectivas na literatura que analisa a atuação do Banco Mundial, oferecendo diferentes focos de análise para a questão. O primeiro se preocupa com a efetividade da assistência conferida pelo Banco na luta contra à pobreza, objetivo declarado (DIAS et al., 2016), enfocando na eficiência dos seus projetos em países e regiões específicas. Muito desta literatura emana do próprio Banco Mundial – como observa Pereira (2009), uma das funções de um BMD é, justamente, a produção de conhecimento. Neste sentido, Dias et al. (2016, p. 399, tradução nossa) observam que o Banco Mundial “não é um Banco no sentido comum, mas uma parceria para reduzir a pobreza e apoiar o desenvolvimento”⁷. Esta literatura enfatiza sobretudo aspectos técnicos referentes aos projetos, como viabilidade econômica (SANTISO, 2001) e condicionalidades para concessão dos recursos (ISMI, 2004), relacionando-os, por vezes, a características dos países recipientes.

A segunda vertente enfatiza aspectos relacionados à governança do Banco Mundial, olhando para os processos de tomada de decisão e para o grau de representatividade que os países nele têm. Nessa linha, Lyne, Nielson e Tierney (2009) analisam o comportamento dos gastos sociais do Banco Mundial entre 1980 e 2000, argumentando que o aumento destes gastos, a partir de 1985, não foi precedido de uma alteração das preferências de política social das grandes potências, como defendem teorias convencionais de relações internacionais, para as quais mudanças no com-

⁶ Dias et al (2016) salientam as diferenças entre Assistência ao Desenvolvimento e Assistência Oficial ao Desenvolvimento (ODA, na sigla em inglês), explicitando que o segundo se refere aos fluxos de financiamento oficiais voltados para desenvolvimento econômico e bem-estar de países em desenvolvimento destinados para ONGs e organizações locais, disponibilizados por agências ou órgãos de governo. Apenas os recursos concedidos pela AID condizem com a classificação ODA.

⁷ Para melhor compreensão da produção do conhecimento no âmbito do Banco Mundial e como estes são difundidos por meio da concessão de empréstimos, ver Kapur (2006).

portamento de um BMD resultam dos interesses das grandes potências e, sobretudo, do hegêmona global (LYNE; NIELSON; TIERNEY, 2009). Para os autores, são as diferentes coalizões possíveis, envolvendo todos os Estados membros e suas preferências, não apenas as grandes potências, que explicam a atuação de organizações internacionais altamente institucionalizadas, como os BMDs.

Por fim, a última vertente embasa-se nos discursos, objetivos e propósitos declarados pelo Banco Mundial, esclarecidos até certo ponto em seus documentos oficiais (DIAS et al., 2016). Esta é uma literatura bastante fértil, que se dedica a analisar principalmente o framework que guia a atuação do Banco, discutindo suas transformações (PEREIRA, 2010) e qual o fator predominante na disputa mercado versus sociedade em suas recomendações (TEIXEIRA, 2010).

Dias et al. (2016) propõem uma análise do desembolso do Banco Mundial em uma perspectiva *recipients-oriented*, isto é, focando em indicadores econômicos e sociais⁸ dos países beneficiários para identificar tendências na distribuição dos recursos entre os países da América Latina e Caribe (ALC). Esta abordagem reconhece e valoriza a centralidade do Estado nos processos de desenvolvimento, argumentando que são variações nas condições destes Estados que influenciam o fluxo de recursos financeiros que recebem de um BMD. O próprio Banco Mundial reconhece que os Estados, embora não sejam os únicos condutores do desenvolvimento, tem um papel catalítico importante, sobretudo no tocante aos processos de mudanças institucionais e sociais direcionadas à inclusão social e estabilidade econômica (DIAS et al., 2016).

Nos resultados, Dias et al. (2016) encontraram que a predominância de concessão de recursos é maior para países com níveis de renda mais altos, inclusive com preferência para os quatro países de mais alta renda da região – Argentina, Brasil, Colômbia e México (DIAS et al., 2016). Como vimos, cres-

⁸ O estudo de Dias et al (2016) analisa dados de projetos do Banco Mundial em 30 países entre 1985 e 2010, relacionando-os às variáveis PIB (tamanho da economia), PIB per capita (nível de renda da população), pobreza, Gini (desigualdade) e população, reconhecendo também a influência do framework institucional dos países, com a utilização de três variáveis para regime político na estimação – democracia, autocracia e duração.

cimento econômico é um indicador que pode ser associado à capacidade estatal dos países, embora os autores não abordem diretamente o conceito em seu estudo. Além disso, os resultados denotam uma preocupação do Banco Mundial com o aprimoramento de características do Estado que favoreçam a promoção do desenvolvimento, uma vez que a distribuição setorial dos recursos financeiros demonstrou que iniciativas em administração, justiça e lei foram priorizadas, e concentraram 25% dos recursos concedidos no período, o mesmo dedicado a políticas sociais puras.

É pela relação entre instituições e capacidade estatal que o conceito é inicialmente abordado junto a BMDs. Hanson e Sigman (2016) avaliaram a importância de diferentes tipos de instituições no sucesso de mais de 9.000 projetos do Banco Mundial, empregando a ideia de capacidade estatal. Para os autores, a existência de instituições não é o suficiente para garantir desenvolvimento – elas devem ter capacidade de apoiar e sustentar as intervenções voltadas para tanto, desde o reconhecimento das necessidades da população até a manutenção dos objetivos definidos (HANSON; SIGMAN, 2016). Construindo sobre a literatura que ressalta a importância do Estado e de suas capacidades nos processos de desenvolvimento, Hanson e Sigman observam que

Em particular, se esperaria que países que possuem altos níveis de controle sobre sua população, processos efetivos de planejamento e burocracias relativamente capazes fossem aptos a participar em projetos internacionalmente financiados de uma forma que seja mais provável que produzam resultados mais bem-sucedidos (HANSON; SIGMAN, 2016, p. 5, tradução nossa).

Neste contexto, três tipos de capacidade estatal são fundamentais para tornar as instituições executivas mais eficientes: capacidade coercitiva, extrativa e administrativa (HANSON; SIGMAN, 2016). Para conformar a operacionalização do conceito, os autores reúnem diferentes indicadores para cada uma das dimensões⁹, com variações no período e no número

⁹ A lista completa de variáveis pode ser encontrada em Hanson e Sigman (2016).

de países que abrangem, e utilizam técnicas bayesianas para identificar os fatores subjacentes. Esta medida recebe o nome de *Capacity* e representa as três dimensões acima mencionadas (HANSON; SIGMAN, 2016). Para verificar a relação de capacidade estatal com o sucesso dos projetos do Banco Mundial, os autores realizaram testes entre *Capacity* e a classificação do sucesso dos projetos do Banco conferida pelo Grupo de Avaliação Independente (IEG), a exemplo da literatura anterior (CHAUVET; COLLIER; DUPONCHEL, 2010).

O estudo apresentou evidências de que a capacidade estatal pode produzir resultados favoráveis nos projetos de desenvolvimento, especialmente no setor que chama de capital humano – englobando projetos em educação, saúde, redução da pobreza e projetos em desenvolvimento social (HANSON; SIGMAN, 2016). Ainda, demonstrou também que, “quando executados com sucesso, os projetos do Banco Mundial demonstram gerar mudanças em capacidade estatal, assim como níveis geralmente mais altos de capacidade estatal” (HANSON; SIGMAN, 2016, p. 27, tradução nossa). Ambos os resultados apontam para um ciclo virtuoso, ao menos para os países com maior capacidade estatal – quanto maior a capacidade, maior o volume de recursos obtidos e projetos executados junto ao Banco Mundial, o que incrementaria a capacidade estatal.

3. Sugerindo um modelo para análise

Com base nessas evidências que apontam para a capacidade estatal atuando como fator decisivo para a distribuição dos recursos de BMDs, e mais especificamente do Banco Mundial, entre os países beneficiários, sugerimos uma abordagem para aprofundamento da análise e instrumentalização do conceito, viabilizando inclusive a realização de testes estatísticos. Para isso, ressaltamos que a mensuração da capacidade estatal é um dos grandes desafios inerentes à utilização do conceito (HENDRIX, 2010; OTTERVIK, 2013; CINGOLANI, 2013). As medidas adotadas pela literatura estão profundamente relacionadas às dimensões enfatizadas na análise.

Como dentro de cada dimensão há variadas possibilidades de operacionalização, o resultado é um amplo número de medidas, cada uma apresentando-se como a mais adequada para capturar a essência do conceito (HANSON; SIGMAN, 2013). De fato, medidas mais aproximadas ao objeto estudado traduzem melhor sua realidade e, por este motivo, muitos defendem a utilização de medidas específicas e fortemente associadas ao objeto em questão, em detrimento a medidas mais genéricas. Cingolani (2013) salienta os problemas de circularidade com medidas genéricas, como PIB per capita e taxas de assassinato, pois confundem o poder do Estado com seus efeitos, de forma quase tautológica.

Inicialmente, é preciso salientar a importância de adotar uma medida que exprima a essência do conceito, e não outros fatores associados. Como apontam Thorsen, Grundholm e Ulrichsen,

O outro problema é que as medidas de capacidade estatal, de um modo geral, têm sido débeis (Saylor, 2013; Hendrix, 2010). Muitos estudos utilizaram medidas que não captam a essência da capacidade estatal. Pelo contrário, elas captam a decisão política, não a capacidade de implementá-la (THORSEN; GRUNDHOLM; ULRICHSEN, 2016, p. 2, tradução nossa).

Hanson e Sigman (2016), por exemplo, ao elaborar o índice *Capacity*, preocupam-se em preservar a distinção analítica entre capacidade estatal e outras variáveis que consideram de interesse em comum, a saber, desenvolvimento econômico, tipo de regime, liberdades civis e boa governança. Como mencionamos acima, o índice elaborado pelos autores aborda as dimensões coercitiva, extrativa (fiscal) e administrativa da capacidade estatal. Embora a medida possa ser considerada bem elaborada, ela é demasiado genérica se considerarmos o recorte setorial (política social) e regional (América Latina e Caribe) do caso que propusemos analisar.

Ainda assim, os autores dão uma boa base para reflexão. Para eles, a primeira questão a ser respondida ao definir a mensuração do conceito está relacionada a sua natureza, isto é: capacidade estatal para quê? (HANSON;

SIMAN, 2016). Neste caso, a medida adequada contemplaria as capacidades fiscal e administrativa dos Estados, em linha à definição do Estado como implementador de políticas públicas de Skocpol (1985). Atentando para a revisão e classificação das medidas disponíveis na literatura ligada à desenvolvimento, Cingolani (2013) identifica 24 medidas distintas, das quais apenas três atenderiam aos critérios explicitados: as utilizadas por Fortin (2010), Kocher (2010) e Cárdenas (2010).

O primeiro, focado para a Europa, e o segundo, sem dados disponíveis para a mensuração proposta, não são possibilidades consideradas para o presente trabalho. A exceção é Cárdenas (2010), cujo estudo busca compreender quais fatores influenciaram o fracasso do desenvolvimento do Estado na América Latina, atendendo à questão da multidimensionalidade e da correspondência ao recorte geográfico do estudo. Para o autor, a capacidade estatal é excepcionalmente baixa na região, mesmo comparada a outras ex-colônias, em razão de desigualdades políticas e econômicas que limitam os benefícios que poderiam advir da democratização, diminuindo os incentivos para investir em capacidade estatal (CARDENAS, 2010). A mensuração proposta por Cárdenas (2010) é bastante completa: reúne oito medidas referentes à capacidade fiscal e à administrativa, seguindo os achados de Hendrix (2010) de que qualidade da burocracia e participação dos impostos no PIB total são as mensurações mais representativas de capacidade estatal.

Um último aspecto importante a se considerar no esforço de aproximar a medida escolhida ao objeto é o setor de enfoque da análise, ponto que a medida de Cárdenas (2010) não atinge. Como observou Vom Hau (2012), enquanto ferramenta de análise, capacidade estatal proporciona a compreensão da complexidade e densidade das estruturas, atores e instituições envolvidos no comportamento do Estado e em sua atuação como promotor de desenvolvimento. Assim, o conceito capta melhor as nuances referentes aos diferentes setores de atuação do Estado, expressando a variação interna em sua capacidade de promover desenvolvimento inclusivo. Estados podem ter menos capacidade de agir em termos de crescimen-

to econômico e mais de provisão social, por exemplo, e assim promoverem amplos programas de redução da pobreza ao mesmo tempo em que dispõem de um sistema de saúde disfuncional (VOM HAU, 2012). Centeno, Kholi e Yashar (2017) salientam também a existência de níveis diferentes de performance estatal ao longo dos *policy domains*.

Neste cenário, estudos sobre o Estado de Bem-Estar na América Latina e Caribe apresentam-se como possibilidade profícua para a análise, na medida em que abordam as capacidades dos Estados em implementar políticas públicas na área social, levando em consideração a capacidade burocrática e fiscal. A complexidade e a heterogeneidade socioeconômica da região refletem-se nos diferentes sistemas de bem-estar construídos (DRAIBE; RIESCO, 2011), influenciando as dinâmicas e contornos destes. Embora seja um conceito de origem europeia, a ideia de Estado de Bem-Estar tem sido bastante debatida e estudada junto à realidade latino-americana e caribenha. Nesta região, os altos e persistentes níveis de desigualdade põem em xeque a existência deste Estado como nos moldes europeus, o que se reflete em um adensamento da discussão teórica nos estudos que passam a propor alternativas como a abordagem de regimes (SPING-ANDERSEN, 1991) ou a ideia de Estados sociais (FILGUEIRA, 2005) para dar conta dos casos regionais.

Originalmente, o Estado de Bem-Estar pode ser definido como um

repertório de políticas públicas estatais voltadas para garantir um mínimo de assistência de bem-estar aos seus cidadãos, [...] e providenciando uma acumulação adequada de capital humano por meio de investimentos públicos e saúde e educação (SEGURA-UBIERGO, 2007, p. 1, tradução nossa).

Ele está, portanto, relacionado ao papel do Estado como ator capaz de agir institucionalmente para garantir à população o acesso a um bem-estar “mínimo” e a proteção de riscos associados à vida em sociedade, como desemprego, doenças, maternidade e velhice, englobando investimentos

em diferentes esferas da política social. Para Esping-Andersen (1991), responsável pela abordagem seminal do conceito, há outros atores, que não o Estado, na provisão do bem-estar – mercado, família, setor voluntário e Estado. A relação entre eles é chamada *welfare mix*¹⁰, cujas possibilidades de configurações produzem diferentes resultados e, assim, regimes de bem-estar.

Diferentes esforços teóricos e comparativos foram realizados na tentativa de replicar ou aproximar os critérios definidos por Esping-Andersen (1991) às condições típicas de países em desenvolvimento, como capitalismo periférico, baixos níveis de desenvolvimento e mercadorização parcial (GOUGH; WOOD, 2004). Mais do que transpor o conceito, diversos estudos buscaram compreender as formas específicas pelas quais se viabiliza a provisão de Bem-Estar na ALC, estatais ou não, considerando as distintas realidades dos países em desenvolvimento frente aos padrões eurocêntricos. Uma pergunta é recorrente nesta literatura: é possível falar sobre Estados de Bem-Estar na América Latina? (FILGUEIRA, 2005; MARTINEZ-FRANZONI, 2008; APONTE BLANK, 2012; ALABARCE, 2015)

Dentre as diferentes tipologias já construídas pela literatura¹¹, propõe-se a utilização de uma que reconheça as especificidades de cada país latino-americano, abordando suas diferentes trajetórias e configurações institucionais sociais. Neste contexto, destaca-se o estudo desenvolvido por Cecchini, Filgueira e Robles (2014), no âmbito da CEPAL, em que os autores conferem à diferença que encontram entre as necessidades da população e as capacidades do Estado em atendê-las o nome de *welfare gap*:

Resumidamente, duas amplas dimensões podem ser usadas para classificar países pelo que pode ser considerado lacuna de bem-estar. Primeiramente, é necessário considerar a capacidade de uma sociedade de gerar renda através do mercado de trabalho para sustentar seus membros. Em segundo lugar,

¹⁰ A expressão será mantida em seu original em inglês no presente trabalho, da mesma forma que fez a tradução para o português do artigo de Esping-Andersen (1991).

¹¹ Uma análise detalhada sobre estes estudos pode ser encontrada em Steffen e Cortes (2018).

deve levar em consideração a capacidade do governo de prover sustento e proteção àqueles que não possuem ou tem renda insuficiente (CECCHINI; FILGUEIRA; ROBLES, 2014, p. 19, tradução nossa).

As variáveis analisadas são PIB per capita, taxa de dependência demográfica, trabalhadores assalariados que contribuem para o sistema de seguridade social, gasto social real per capita, porcentagem do PIB destinada à seguridade e assistência sociais, e o percentual de indivíduos acima de 15 anos que estão empregados, mas abaixo da linha da pobreza (CECCHINI; FILGUEIRA; ROBLES, 2014). Os autores comparam a primeira dimensão, representada pela riqueza do país, a incapacidade de seu mercado de trabalho de gerar trabalhos adequados e o tamanho de sua população dependente, a uma segunda dimensão que corresponde aos esforços e à capacidade dos países de abordar essa lacuna, observada em termos de gasto social real per capita e gastos em transferências de renda como porcentagem do PIB (CECCHINI; FILGUEIRA; ROBLES, 2014). A partir desta análise, chegam a três grupos de países: *gaps* severos, *gaps* moderados e *gaps* pequenos.

Esta perspectiva de *gaps* de bem-estar aborda diretamente a questão das capacidades estatais em implementar sistemas de proteção social na região, balizadas pelo contexto socioeconômico populacional particular de cada país. É interessante notar, ainda, que o seu embasamento em uma série de estudos de caso realizada no âmbito da CEPAL, dedicada a analisar em profundidade as políticas sociais de cada país da América Latina¹², reforçam sua forte base teórica. A partir da sua determinação como medida correspondente ao conceito de capacidades estatais, é possível traçar estratégias de análise estatísticas utilizando-a como *proxy*, verificando se há relação entre o nível de capacidade de países e os recursos concedidos por Bancos Multilaterais de Desenvolvimento – nesse caso, pelo Banco Mundial em seus projetos no âmbito da política social na América Latina e Caribe.

¹² Ao todo, foram realizados 28 estudos de caso comissionados pela CEPAL. Mais informações sobre estes estudos de caso estão disponíveis em Cecchin, Filgueira e Robles (2014).

Para o desenvolvimento desta análise¹³, faz-se necessário a reunião de dados detalhados sobre os projetos que receberam recursos do Banco na região, bem como delimitar quais deles serão considerados como pertencentes ao campo da política social. No caso específico do Banco Mundial, a própria organização já oferece uma classificação setorial para seus projetos¹⁴, que pode ser replicada. Recomenda-se, contudo, uma análise detalhada do caráter dos projetos, a fim de compará-la com a definição adotada de política social. Por fim, ressalta-se a necessidade do recorte temporal para tal análise, de forma a delimitar quais projetos deverão estar incorporados na análise, bem como a possibilitar uma compreensão das ideias-base do(s) ideário(s) difundido(s) pela organização no período.

4. Considerações finais

Os estudos que relacionam capacidade estatal ao desenvolvimento salientam sobretudo a dimensão administrativa da capacidade, destacando o papel da burocracia na promoção de desenvolvimento. Na relação dos Estados com os BMDs, há indícios na literatura de que as capacidades estatais sejam decisivas para a decisão de alocação de recursos nos primeiros pelos últimos (HANSON; SIGMAN, 2016, DIAS et al., 2016). Em linha a estes estudos, adotamos um entendimento de capacidade estatal próximo ao originalmente estabelecido por Skocpol (1985), referindo-se à capacidade de implementação de políticas públicas destes Estados e considerando a importância da dimensão fiscal na entrega de bens públicos ou promoção de redistribuição de recursos na sociedade (CÁRDENAS, 2010).

Como demonstrado, a operacionalização do conceito de capacidade estatal demanda uma série de cuidados expressos pela literatura. É necessário evitar-se que as medidas adotadas sejam demasiadamente genéricas, provoquem análises tautológicas, ou ainda que sejam distantes do

¹³ Em Steffen (2017), pode ser encontrada a realização de análise seguindo as recomendações abordadas.

¹⁴ As classificações setoriais empregadas pelo Banco Mundial podem ser encontradas em World Bank (2019).

objeto analisado. A partir da revisão da literatura, a adoção de tipologias de regimes de bem-estar na América Latina como *proxy* para capacidade estatal demonstrou atingir critérios importantes levantados pela literatura, como a relação à área de política pública e região analisadas, bem como a abordagem às dimensões da capacidade estatal entendidas como fundamentais para tal análise, quais sejam, administrativa/de implementação e fiscal. Certamente, nem todas as tipologias elaboradas neste âmbito lograriam traduzir a ideia de capacidade estatal. O modelo de análise aqui proposto sugere a utilização da abordagem de *welfare gaps* (CECCHINI; FILGUEIRA; ROBLES, 2014), por entender que apresenta um bom nível de sofisticação teórica e mobiliza indicadores relacionados às dimensões da capacidade acima mencionados, abordando também características do próprio contexto socioeconômico dos países.

Dois estudos aqui mencionados já utilizaram a ideia de instituições (DIAS et al, 2016) e de capacidade estatal (HANSON; SIGMAN, 2016) para tratar de desembolsos realizados pelo Banco Mundial, como a análise também proposta. Existem, no entanto, outros BMDs que atuam de forma semelhante, disponibilizando recursos para a realização de políticas e projetos em países em desenvolvimento, que podem se valer da mesma estratégia de análise, como por exemplo o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), o Banco de Desenvolvimento Africano, entre outros. Outras OIs podem também ser analisadas sob a ótica de sua relação com os Estados-membros empregando o conceito de capacidade estatal, ampliando ainda mais a agenda de pesquisa aqui sugerida.

Referências

ACUÑA, C. H. (org.) **¿Cuánto importán las instituciones?** Gobierno, Estado y actores en la política argentina. Buenos Aires: Siglo Veintuno Editores, 2013.

ALABARCE, M. Welfare Regimes in Latin America and the Caribbean. **Global Social Work**, v. 5, n. 8, p. 26-46, 2015.

APONTE BLANK, C. ¿ Estado social o estado de bienestar en América Latina? **Revista Venezolana de Análisis de coyuntura**, v. 18, n. 1, p. 11-40, 2012. Disponível em: <http://www.redalyc.org/pdf/364/36424414002.pdf>. Acesso em 11/07/2017.

BÉLAND, D.; ORENSTEIN, M A. International organizations as policy actors: An ideational approach. **Global Social Policy**, v. 13, n. 2, p. 125-143, 2013.

CAMPBELL, J. L. **Institutional Change and Globalization**. Princeton University Press, 2004.

CÁRDENAS, M. State capacity in latin america. **Economía**, v. 10, n. 2, p. 1-45, 2010.

CECCHINI, S.; FILGUEIRA, F.; ROBLES, C. **Social protection systems in Latin America and the Caribbean: a comparative view**. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2014. Disponível em: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/37340/S1420689_en.pdf;jsessionid=90FD29A0A7971019662E6054DF60DBB2?sequence=1. Acesso em: 10/04/2017.

CENTENO, M A; KOHLI, A; YASHAR, D J. (Eds.) **States in the Developing World**. Cambridge: Cambridge University Press, 2017.

CERNEA, M. **Putting People First: sociological variables in rural development**. Nova lorque: Oxford University Press, 1991.

CHAUVET, L; COLLIER, P; DUPONCHEL, M. **What explains aid project success in post-conflict situations?** Policy Research Working Paper 5418. Washington: World Bank Press, 2010. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/46444018_What_explains_aid_project_success_in_post-conflict_situations. Acessado em 09 out 2017.

CINGOLANI, L. **The State of State Capacity: a review of concepts, evidence and measures**. UNU-MERIT Working Papers, AFD-MGSoG/UNU-Merit Working Paper Series on Institutions and Economic Growth: IPD WP13, n. 053, 2013. Disponível em: [https://cris.maastrichtuniversity.nl/portal/en/publications/the-state-of-state-capacity--a-review-of-concepts-evidence-and-measures\(08eddd61-296c-4612-9254-277934f3be51\).html](https://cris.maastrichtuniversity.nl/portal/en/publications/the-state-of-state-capacity--a-review-of-concepts-evidence-and-measures(08eddd61-296c-4612-9254-277934f3be51).html). Acesso em 14/07/2017.

DEACON, B. **Global Social Policy & Governance**. London: SAGE, 2007.

DIAS, R. C. N. et al. Analysis of the distribution of World Bank disbursements in Latin America between 1985 and 2010. **Nova economia**, Belo Horizonte, v. 26, n. 2, p. 393-427, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-63512016000200393&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 10 jul 2017.

DINCECCO, M. **Political transformations and public finances: Europe, 1650-1913**. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

DINIZ, E. O Contexto Internacional e a Retomada do Debate sobre Desenvolvimento no Brasil Contemporâneo (2000/2010). **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, vol. 54, no 4, 2011, pp. 493 a 531. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/dados/v54n4/01.pdf>>. Acesso em 26 jul 2017.

DRAIBE, S M.; RIESCO, M. Estados de Bem-Estar Social e estratégias de desenvolvimento na América Latina. Um novo desenvolvimentismo em gestação? **Sociologias**, v. 13, n. 27, 2011.

ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 24, p. 85-116, 1991.

EVANS, P. **Embedded Autonomy**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

EVANS, P. Collective capabilities, culture, and Amartya Sen's Development as Freedom. **Studies in comparative international development**, v. 37, n. 2, p. 54-60, 2002.

EVANS, P. RAUCH, J. E. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth. **American Sociological Review**, Vol. 64, No. 5, Oct., pp. 748-765, 1999.

EVANS, P.; RUESCHEMAYER, D.; SKOCPOL, T. (Eds). **Bringing the State Back in**. Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

FAURE, R.; PRIZZON, A.; ROGERSON, A. **Multilateral Development Banks**. London: Overseas Development Institute, 2015. Disponível em: <<https://www.shareweb.ch/site/Multilateral-Institutions/Documents/Short%20guide%20to%20multilateral%20development%20banks.pdf>>. Acesso em 13 set 2017.

FIGUEIREDO, I. M. Z. Os projetos financiados pelo Banco Mundial para o Ensino Fundamental no Brasil. **Educ. Soc.**, Campinas, vol. 30, n. 109, p. 1123-1138, set./dez. 2009. Disponível: <<http://www.scielo.br/pdf/es/v30n109/v30n109a10.pdf>>. Acesso em 11 ago. 2017.

FILGUEIRA, F. **Welfare and democracy in Latin America: the development, crises and aftermath of universal, dual and exclusionary social states**. Genebra: UNRISD Project on Social Policy and Democratization, 2005.

FORTIN, J. A tool to evaluate state capacity in postcommunist countries,

1989-2006. **European Journal of Political Research**, 49(5), p. 654-686, 2010

GOUGH, I.; WOOD, G. **Insecurity and Welfare Regimes in Asia, Africa and Latin America**. Cambridge: Cambridge University Press, 2004.

GOUGH, I.; WOOD, G.; MIDGLEY, J. **Social Policy for Development**. London: Sage, 2004.

HALL, A. Social policies in the World Bank: Paradigms and challenges. **Global social policy**, v. 7, n. 2, p. 151-175, 2007. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1468018107078160>>. Acesso em 20 set 2017.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. The three versions of neo-institutionalism. **Lua Nova: revista de cultura e política**, n. 58, p. 193-223, 2003.

HANSON, J.; SIGMAN, R. **State Capacity and World Bank Project Success**. Prepared for presentation at the 2016 annual meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, Illinois, 2016. Disponível em: <http://www-personal.umich.edu/~jkhanson/resources/hanson_sigman16.pdf>. Acesso em 20 maio 2017.

HENDRIX, C. S. Measuring state capacity: Theoretical and empirical implications for the study of civil conflict. **Journal of Peace Research**, v. 47, n. 3, p. 273-285, 2010. Disponível em: <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0022343310361838>>. Acesso em 6 jul. 2017.

HUNTER, W.; BROWN, D. S. World Bank directives, domestic interests, and the politics of human capital investment in Latin America. **Comparative Political Studies**, v. 33, n. 1, p. 113-143, 2000. Disponível em <<http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/0010414000033001005>>. Acesso em 20 set. 2017.

IKA, L.; DIALLO, A.; THUILLIER, D. Critical success factors for World Bank projects: An empirical investigation. **International journal of project management**, v. 30, n. 1, p. 105-116, 2012.

ISMI, A. **Impoverishing a continent: World Bank and IMF in Africa**. Halifax Initiative Coalition, July, 2004. Disponível em: <<http://www.halifaxinitiative.org/up-dir/ImpoverishingAContinent.pdf>>. Acesso em 02 ago. 2017.

KAPUR, D. The knowledge bank. In: BIRDSALL, Nancy. **Rescuing the World Bank: a CGD working group report and selected essays**. Center for Global Development, 2006. Disponível em: <<https://www.cgdev.org/sites/default/files/9781933286112-Birdsall-rescuing-world-bank.pdf>>. Acesso em 10 set. 2017.

KJAER, M.; HANSEN, O. H. & THOMSEN, J. **Conceptualizing State Capacity**. Democracy, the State, and Administrative Reforms Research Report No, 6, 2002. Disponível em: < <http://www.demstar.dk/papers>>. Acesso em: 16 ago 2017.

KOCHER, M. State capacity as a conceptual variable. **Yale Journal of International Affairs**, 5(2), 2010.

LYNE, M M.; NIELSON, D L.; TIERNEY, M J. Controlling coalitions: Social lending at the multilateral development banks. **The Review of International Organizations**, v. 4, n. 4, p. 407, 2009.

MAKINO, R. **Bancos Multilaterais de Desenvolvimento e Capacidade Estatal: o BID, o Brasil e a Argentina**. 261f. Tese (Doutorado em Ciências Sociais), Centro de Pesquisa e Pós-Graduação sobre as Américas (CEPPAC) da Universidade de Brasília, Brasília, 2015.

MARTÍNEZ-FRANZONI, J. Welfare regimes in Latin America: Capturing constellations of markets, families, and policies. **Latin American Politics and Society**, v. 50, n. 2, p. 67-100, 2008.

OTTERVIK, M. Conceptualizing and measuring state capacity. **QoG Working Paper Series**, v. 2013, n. 20, p. 20, 2013.

PEREIRA, J. M. M. **O Banco Mundial como ator político, intelectual e financeiro (1944-2008)**. Tese (Doutorado em História) - Programa de Pós-Graduação em História, UFF, Niterói, 2009.

RAUCH, J. E.; EVANS, P. B. Bureaucratic structure and bureaucratic performance in less developed countries. **Journal of Public Economics**, 75(1): pp. 49-71, 2000.

SANTISO, C. Good governance and aid effectiveness. **The Georgetown Public Policy Review**, John Hopkins University, v.7, n.7, 2001.

SANTOS JUNIOR, R. B. **As políticas sociais do Banco Mundial para os países em desenvolvimento**. Tese (Doutorado em Ciência Política), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, UNICAMP, Campinas, 2010.

SCHMIDT, V. A. Discursive institutionalism: The explanatory power of ideas and discourse. **Annu. Rev. Polit. Sci.**, v. 11, p. 303-326, 2008.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SEGURA-UBIERGO, A. **The political economy of the welfare state in Latin America: globalization, democracy, and development.** Cambridge: Cambridge University Press, 2007.

SEITENFUS, R. A. S. **Manual das organizações internacionais.** Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2018.

SEN, A. **Desenvolvimento como Liberdade.** São Paulo: Companhia das Letras, 1999.

SKOCPOL, T. Bringing the state back in: strategies of analysis in current research. In: EVANS, P. B.; RUESCHEMAYER, D.; SKOCPOL, T., (Eds). **Bringing the State Back in.** Cambridge: Cambridge University Press, 1985.

STEFFEN, M. W. **Bancos multilaterais de desenvolvimento como atores de política social: o caso do Banco Mundial na América Latina e Caribe (2008-2014).** 177f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas), Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017. Disponível em <<http://hdl.handle.net/10183/177657>> . Acesso em 5 mai. 2019.

STEFFEN, M. W. ; CÔRTEZ, S. V. Understanding social protection systems in Latin America and the Caribbean: Typologies and efforts of classification. **Sociology Compass**, v. 12, n. 11, p. e12634, 2018.

TEIXEIRA, R. V. **Para uma crítica da concepção de política social do Banco Mundial na cena contemporânea.** Serv. Soc. no.104 São Paulo Oct./Dec., 2010. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-66282010000400005>. Acesso em 02 ago 2017.

THORSEN, M.; GRUNDHOLM, A. T.; ULRICHSEN, D. State Capacity, Democracy, and Human Development. In: **Annual meeting of the Danish Political Science Association on October**, 2016, p. 27-28.

VOM HAU, M. **State capacity and inclusive development: new challenges and directions.** ESID Working Paper No. 02, Barcelona, 2012. Disponível em: <http://www.effective-states.org/wp-content/uploads/working_papers/final-pdfs/esid_wp_02_mvomhau.pdf>. Acesso em 01 maio 2017.

WORLD BANK. **About us.** Página Web. 2017. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/pt/about>>. Acesso em 04 jun. 2017.

WORLD BANK. Projects & Operations. Página Web. 2019. Disponível em: <<http://www.projects.worldbank.org/sector>>. Acesso em 05 de mai. 2019.

YEATES, N. International Organizations. In: ALCOCK, P.; MAY, M.; WRIGHT, S. (Eds). **The Student's Companion to Social Policy.** West Sussex: Wiley-Blackwell, 2012.



capítulo
9

Conectando políticas públicas e território:

a contribuição da perspectiva relacional¹

Cláudia Tirelli²

Este capítulo propõe articular dois campos de estudos que vêm se desenvolvendo de forma paralela ao longo das últimas décadas no Brasil: as análises sobre políticas públicas, principalmente aquelas focadas na sua fase de implementação, e os estudos territoriais. A partir da aproximação desses dois campos de investigação, busca-se construir um diálogo que auxilie na compreensão sobre como o território atua sobre a agência dos implementadores em nível local, fazendo com que os resultados das políticas sejam contingenciais e se afastem, por vezes, dos objetivos propostos no seu planejamento.

De uma forma ampla, pode-se dizer que o conceito de território vem sendo utilizado em grande parte das análises sobre as políticas públicas no Brasil, e no próprio desenho dessas políticas, como um recorte espacial sobre o qual a política busca incidir para responder a um determinado tipo de problema. No caso das políticas de base territorial, a literatura tem apontado que certas po-

¹ Este capítulo se beneficiou das discussões desenvolvidas no âmbito do Grupo de Estudos sobre Democracia e Políticas Públicas (GEDEPP/CNPq), vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional (PPGDR) da UNISC.

² Doutora em Sociologia pela UFRGS. Professora do Departamento de Ciências Humanas e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional da UNISC. E-mail: ctirelli@unisc.br

líticas acabam reduzindo o conceito de território a um mero receptáculo de investimentos governamentais com vistas a promover o seu desenvolvimento (LOTTA; FAVARETO, 2016). Segundo Freitas (2016), a própria concepção das políticas públicas territoriais acaba, muitas vezes, reificando o território, tornando-o um espaço homogêneo e constante representado a partir das instâncias colegiadas concebidas para a sua implementação.

Estas observações indicam que o conceito de território não tem sido apropriado como um elemento ativo dos processos e dinâmicas que são produzidos em um dado espaço, fruto da articulação entre os seus condicionamentos externos e as suas instituições, estruturas e atores internos, os quais foram forjados ao longo da sua conformação histórica (REIS, 2005; 2015; FAVARETO et al., 2015). A partir de um diálogo com a literatura nacional e internacional, propõe-se neste capítulo que o território seja tomado como um fator explicativo dos processos que delimitam as possibilidades e os constrangimentos para os seus atores, contribuindo para as análises que objetivam compreender como as políticas públicas são implementadas e quais os efeitos que produzem nos diferentes locais.

O capítulo encontra-se estruturado em três seções, além desta introdução e dos comentários finais. Na primeira seção, contextualiza-se o debate que proporciona a aproximação entre os dois campos de estudos, demonstrando as suas possibilidades de intersecção. Posteriormente, retomam-se as análises sobre os processos de implementação de políticas públicas, com ênfase na discricionariedade das burocracias implementadoras e os fatores que condicionam a sua atuação. Por fim, discute-se a trajetória do conceito de território e sua utilização recente nas investigações das Ciências Sociais a partir de uma abordagem relacional, demonstrando que o território constitui uma categoria chave para a compreensão das distintas formas pelas quais ocorre a implementação das políticas nos diferentes espaços.

1. Contextualizando o debate

Na última década, segundo Faria (2012), observou-se um crescimento no número de investigações a respeito dos processos de implementação das políticas públicas e seus efeitos em distintos recortes espaciais e institucionais no Brasil. Os estudos referentes à implementação, anteriormente vista como o “elo perdido” nas análises de políticas públicas, vêm aumentando em diversas áreas do conhecimento (Políticas Públicas, Administração Pública, Sociologia, Ciência Política, Economia, Geografia, entre outras), constituindo-se como um campo de natureza eminentemente multidisciplinar.

De acordo com Lotta e Pavez (2010), este interesse recente pelo tema também esteve relacionado ao desenho institucional adotado pelas políticas a partir da Constituição Federal de 1988, no qual a sua execução em nível local seria de responsabilidade dos entes estaduais e municipais, sobretudo destes últimos. A adoção de um desenho descentralizado de políticas públicas, prevendo a formação de arranjos institucionais participativos nos diferentes níveis da federação (fóruns, conferências, conselhos), congregando representantes da sociedade civil e governamentais, foi saudada como uma iniciativa que traria um aprofundamento da democracia e o desenvolvimento social dos territórios. Esta expectativa sustentava-se no pressuposto normativo de que a participação dos atores da sociedade civil nos novos arranjos institucionais produziria formas inovadoras de conciliação de interesses, dinamizando os processos e criando novos mecanismos de indução do desenvolvimento nos territórios. Essa visão passou a ser problematizada posteriormente, por meio de investigações que apontavam para a heterogeneidade desse processo de descentralização das políticas públicas e de seus efeitos (ARRETCHE, 2004, 2012; COELHO; COELHO; FAVARETO, 2012), os quais não resultavam necessariamente em maior democratização nas decisões, conforme havia sido previsto nos ideais normativos contidos em sua formulação. Por conta disso, os estudos passaram a reafirmar a necessidade da realização de pesquisas empíricas

para atestar os efeitos das diversas políticas e seus arranjos institucionais nos distintos locais.

Capella e Brasil (2016), por sua vez, apontam que o interesse crescente pelo campo das políticas públicas no Brasil e, particularmente, pelos estudos sobre implementação e avaliação das políticas, decorreu de mudanças promovidas no âmbito do próprio Estado Brasileiro, a partir do Programa de Reforma do Estado de 1995. Segundo os autores, a reforma buscou imprimir um caráter técnico e estratégico às políticas públicas no sentido de torná-las mais efetivas e geridas por resultados, o que ajudou a impulsionar e consolidar a área no país.

A literatura também tem apontado que, a despeito dos avanços verificados nas diferentes áreas das políticas públicas no Brasil (saúde, educação, infraestrutura urbana e rural, habitação, entre outras) a partir do início dos anos 2000, a distribuição dos benefícios não se deu de forma equânime ao longo do território brasileiro, perpetuando em parte as desigualdades econômicas e sociais preexistentes entre regiões e municípios, além daquelas existentes no âmbito interno às várias escalas (ARRETICHE, 2012; FAVARETO et al., 2015; LOTTA; PAVEZ, 2010; MARQUES, 2009). A partir dessas análises, passou-se a inquirir a respeito das causalidades que explicariam os déficits e as dinâmicas produzidas pelas políticas públicas nas distintas configurações espaciais.

Partindo dessas considerações, compreender os fatores que intervêm na implementação e nos resultados das políticas públicas, nos seus diversos recortes espaciais e institucionais, impôs-se como um desafio para os pesquisadores brasileiros, tanto para os que atuam estritamente no campo acadêmico quanto para aqueles que desenvolvem investigações atreladas diretamente à gestão pública.

Com o objetivo de buscar respostas para a diversidade de resultados produzidos nos territórios, observou-se um incremento no número de investigações referentes a implementação de políticas públicas específicas em nível local, sobretudo daquelas realizadas através de estudos de caso (LOTTA, 2012). No entanto, de acordo com Lotta (2012), a tônica dessas in-

investigações ainda permanece muito centrada em demonstrar o hiato existente entre a planificação das políticas públicas e a sua implementação. A seu ver, o papel das burocracias implementadoras e de como o contexto (e o ambiente institucional) atua sobre elas de forma a constrianger as suas possibilidades de ação, ainda permanece um tema pouco explorado nos estudos sobre implementação.

A nosso ver o debate recente que vem sendo travado no campo de estudos territoriais pode contribuir para preencher essa lacuna nas análises sobre a implementação das políticas públicas. O conceito de território, concebido como um espaço socialmente construído e permeado por relações de poder, e não como simples paisagem ou receptáculo, permite apreender a constituição, ao longo do tempo e em um dado espaço, das redes e das instituições que condicionam a agência dos atores envolvidos na implementação das diversas políticas públicas no presente. Porém, o território não tem sido incorporado como uma categoria analítica nos estudos sobre implementação de políticas públicas, com exceção daqueles casos em que o foco do estudo se assenta nas políticas referentes ao ordenamento e desenvolvimento territorial (FAVARETO et al., 2015). Na maioria das vezes, o território aparece reduzido ao recorte espacial que delimita o local onde a política pública é implementada, ou seja, como o espaço sobre o qual deve incidir a política. De acordo com Reis (2015), analisar a genealogia dos processos que emergem nos territórios, sem desconsiderar os seus condicionantes externos e as particularidades decorrentes de cada formação territorial, permite compreender como se conformaram as instituições em um determinado local e de que forma elas atuaram (e atuam) condicionando as ideias e as percepções dos atores, refletindo-se na forma como eles se apropriam das políticas públicas e as implementam.

Na próxima seção, apresenta-se um breve histórico das principais referências dos estudos de implementação em nível internacional e de como os pesquisadores brasileiros têm se inserido nesse debate na última década.

2. O debate sobre implementação de políticas públicas

Seguindo a sistematização proposta por Villanueva (1993), poder-se-ia subdividir os estudos precursores sobre a implementação de políticas públicas em três grupos ou gerações. A primeira geração de estudos surgiu nos Estados Unidos durante a década de 1970, diante do desafio de explicar o fracasso das políticas sociais voltadas ao combate contra a pobreza, a discriminação e a desigualdade social, as quais tinham sido implementadas pelo governo norte-americano ao longo da década anterior, a partir das políticas da *Great Society* e *War on Poverty*. Essas investigações iniciais produzidas por autores como Pressmann, Wildavski e Bardach, carregavam um forte sentimento de pessimismo e de desencanto em relação à capacidade do governo para resolver os problemas sociais, pois buscavam explicar os fatores relacionados aos atrasos, custos excessivos e a falta de cumprimento dos objetivos previstos nos programas federais norte-americanos. Pode-se dizer que essa primeira geração de autores almejava descobrir as razões que estariam por trás do “problema da implementação”, chamando a atenção para o fato de que a implementação transforma a política pública. Nesse sentido, foram os precursores das análises sobre implementação de políticas públicas, definindo e circunscrevendo o âmbito da sua problemática. Até então, as análises de políticas públicas concentravam-se, predominantemente, na tomada de decisão e no desenho da política, pois a sua operacionalização era vista como uma questão de ordem administrativa e organizacional. Os estudos desenvolvidos por esses autores chamaram a atenção para o caráter político da implementação, demonstrando a interdependência entre o desenho e a implementação (VILLANUEVA, 1993). Nesse sentido, as dificuldades da implementação deveriam ser previstas e, se possíveis, minimizadas no momento de sua planificação. Conseqüentemente, a solução apontada para o problema da implementação estaria no estabelecimento de mecanismos mais eficazes de controle sobre as ações das burocracias implementadoras e suas orga-

nizações. Esse enquadramento do problema da implementação levou as análises a adotarem uma perspectiva *top-down* ou prospectiva, na qual a implementação da política pública era vista como uma consequência dos processos de planejamento e controle instituídos durante a sua fase de formulação pelos *policymakers* (decisores políticos).

Como uma reação ao enfoque hierárquico, desenvolveu-se posteriormente uma segunda geração de estudos nessa área, propondo olhar a política pública a partir dos agentes implementadores e suas organizações. Nesses estudos, caracterizados por adotarem uma perspectiva *bottom-up* ou retrospectiva, os agentes implementadores seriam os verdadeiros responsáveis pela política concreta, ou seja, aquela que é realmente efetivada nos distintos locais. Esta geração foi marcada pelos trabalhos de Berman, Elmore, Lipsky, os quais ressaltavam a contribuição da discricionariedade dos agentes implementadores para o resultado da política (VILLANUEVA, 1993). O trabalho de Lipsky (1980) sobre a discricionariedade dos “burocratas de nível de rua” permanece como uma referência obrigatória nas análises sobre essa temática (LOTTA, 2012; LIMA; D’ASCENZI, 2013).

Por fim, Villanueva (1993) identifica uma terceira geração de estudos, a partir de meados dos anos 1980, representada pelos trabalhos de Van Horn, Van Meter, Mazmanian, Sabatier e O’Toole. Segundo o autor, essa geração esteve mais voltada à elaboração de modelos que buscavam complexificar as análises por meio da incorporação de fatores explicativos que pudessem responder às múltiplas influências existentes no processo de implementação das políticas públicas e propor, se necessário, correções de rota.

Diversos estudos produzidos no Brasil sobre os processos de implementação, na última década, têm buscado identificar os fatores relacionados à execução das políticas em nível local que explicariam por que elas produzem efeitos distintos nos territórios.

De acordo com Lotta e Pavez (2010, p. 111):

Embora a formulação e o desenho de uma política explicitem regras universais ou procedimentos técnicos passíveis de se aplicar regularmente, observam-se, frequentemente, resulta-

dos não necessariamente previsíveis ou homogêneos durante o processo que perpassa a formulação e a implementação.

Compreender esse caráter heterogêneo e contingente dos resultados das políticas públicas tem sido uma marca dos trabalhos recentes sobre implementação no Brasil, principalmente daqueles que incorporam as contribuições da perspectiva *bottom-up* e resgatam o papel ativo dos agentes implementadores para o resultado da política, demonstrando como o seu poder de discricionariedade permite que eles atuem como *policymakers* durante a implementação da política nos distintos locais. A discricionariedade dos agentes refere-se às decisões que eles precisam tomar cotidianamente para a realização do seu trabalho, definindo prioridades, fluxos, qualidade dos serviços, ritmos e prazos de atendimento aos usuários das políticas públicas (LOTTA, 2012).

Os agentes implementadores das políticas públicas, denominados por Lipsky (1980) como “burocratas de nível de rua”, são aqueles que se encontram na linha de frente em relação aos usuários da política (professores, policiais, agentes comunitários de saúde, enfermeiros etc.). Desta forma, o trabalho realizado por esses burocratas acaba definindo como os serviços públicos serão entregues e avaliados pelos usuários. De acordo com Lotta (2012), os agentes implementadores constituem a face visível do Estado, pois eles representam, através das suas ações, o comportamento da agência a qual se encontram vinculados.

Conforme assinalado por Lima e D’Ascenzi (2013), tanto as perspectivas *top-down* quanto *bottom-up*, se apropriadas com menor rigidez, podem contribuir para o entendimento dos processos de implementação, na medida em que possibilitam analisar como o plano (visto como um conjunto de intenções) atua constrangendo as ações das burocracias implementadoras através da previsão de ações e normatizações, mas também como os agentes implementadores fazem a política com base nos seus conhecimentos, habilidades e recursos disponíveis, o que conforma a discricionariedade das suas ações. Nesse sentido, os autores consideram que a implementação envolve

sempre um processo de apropriação de uma ideia, a qual é consequência da interação entre a intenção (expressa no plano) e os elementos dos contextos locais de ação. Configura-se, assim, “[...] uma via de mão dupla, o plano norteia a implementação e o desenvolvimento da implementação modifica o plano” (LIMA; D’ASCENZI, 2013, p. 106)

Entretanto, salientam que para se compreender os elementos que intervêm na implementação das políticas públicas e seus resultados faz-se necessário agregar outros fatores explicativos além daqueles de ordem material considerados nas perspectivas *top-down* e *botton-up* (recursos diversos, legislação, planos). No seu entender, considerar a influência dos fatores imateriais (ideias, crenças, concepções de mundo) permitiria evidenciar como se produzem as diferenças sobre a apropriação e implementação das políticas nos distintos locais. Faria (2003) já havia apontado para a necessidade de se incorporar as ideias e conhecimentos nos estudos de políticas públicas, ao afirmar que os modelos de análise que conciliam ideias e interesses produzem avanços para a compreensão dos múltiplos fatores que intervêm na sua formulação e implementação.

Seguindo essa mesma linha de argumentação, Lotta (2012, p. 25 e 30) afirma que:

[...] as instituições impactam as práticas dos burocratas de rua, mas também [...] as ações, valores, referências e contextos dos indivíduos acabam por influenciar suas decisões. [...] Esses valores e preferências, no entanto, não são apenas escolhas individuais dos atores: embora haja um componente relacionado à trajetória individual, são também influenciados e moldados pelos treinamentos que recebem, pelas instituições onde estão inseridos, pelas relações estabelecidas no momento da implementação etc.

Ao realizar um balanço sobre a literatura produzida em torno da implementação das políticas públicas com ênfase na questão da discricionariedade dos burocratas em nível de rua, Lotta (2012) observou que esses

estudos têm identificado várias ordens de fatores que agiriam sobre a discricionariedade desses agentes, entre as quais estariam as de cunho institucional e organizacional (regras, normas, estrutura organizacional, etc.) e as relativas aos aspectos de ordem individual e relacional (valores, redes sociais e características dos indivíduos). A implementação definir-se-ia “[...] pela interação entre atores no interior dos ambientes institucionais e relacionais presentes nas comunidades políticas” (LOTTA, 2008, p. 4).

Marques (2013) também destaca esse deslocamento ocorrido nas análises de políticas públicas, as quais deixaram de priorizar a questão da racionalidade das decisões tomadas na fase da formulação das políticas para entendê-las, cada vez mais, como processos complexos e atravessados por relações de poder, envolvendo as instituições e as redes estabelecidas pelos atores nos distintos espaços.

As análises referidas acima têm buscado avançar na compreensão dos processos de implementação de políticas públicas, agregando fatores explicativos que considerem os aspectos relacionais e individuais, incluindo aqueles referentes às crenças e valores dos agentes implementadores. Isto significa considerar que os padrões de relação, construídos ao longo do tempo e em determinados espaços, constroem as possibilidades de agência dos indivíduos e organizações, tornando alguns resultados da implementação de políticas públicas mais prováveis do que outros.

É nesse sentido que a incorporação do conceito de território, considerado como um elemento ativo dos processos que nele se configuram, pode aportar novos elementos para responder ao seguinte questionamento: Como se produzem nos territórios os padrões de relação e as instituições através das quais os agentes constroem as suas visões de mundo e (re)agem em relação às políticas públicas?

Na próxima seção retomamos a trajetória do conceito de território e suas implicações para a reflexão proposta.

3. A dimensão territorial nas políticas públicas

Construir uma articulação entre as análises sobre implementação de políticas públicas e sobre o território é o desafio que buscamos enfrentar nesta seção a partir de um debate com a literatura recente que aborda o conceito de território e sua apropriação dentro de uma abordagem relacional³.

Ao retomar o percurso de construção do conceito de território, Haesbaert (2009, p. 37) afirma que este recebeu contribuições provenientes de distintas áreas do conhecimento,

[...] desde a Biologia, mostrando o território animal; passando pela Sociologia, abordando especialmente sua construção a partir de relações sociais; pela Antropologia, destacando sua dimensão simbólica a partir do estudo de comunidades tradicionais, pela Ciência Política, destacando o território estatal; pela Economia, situando-o como base da produção; e pela Psicologia que adiciona os fatores abstratos da busca de identidade pelo indivíduo.

Apesar deste reconhecimento, a dimensão espacial e territorial tardou a ser incorporada como uma categoria analítica em grande parte dos estudos desenvolvidos nas Ciências Sociais, com exceção das áreas da Geografia e da Antropologia onde essa dimensão sempre ocupou um lugar de destaque (FAVARETO et al., 2015). De acordo com Reis (2015), foi somente na segunda metade do Séc. XX que a Economia passou a incorporar a dimensão espacial, com o intuito de explicar as desigualdades de desenvolvimento entre países e regiões e construir ferramentas analíticas que propiciassem interpretar e intervir nos distintos espaços. Também na formulação das políticas públicas a dimensão territorial e o conceito de território tardaram a ser adotados, pois foi somente no último quarto do Séc. XX, em termos internacionais, e na virada para este milênio, no caso

³ Foge aos propósitos deste capítulo resenhar o extenso debate existente, na área da Geografia, a respeito dos conceitos de espaço, território, lugar, paisagem e região.

brasileiro, que o desenho das políticas públicas passou a explicitar essa preocupação com o desenvolvimento dos territórios (LOTTA; FAVARETO, 2016). Isto se deu, sobretudo, pela percepção de que as políticas públicas produziam efeitos muito distintos de acordo com os locais onde eram implementadas. Para fazer frente a essa realidade, foram criadas na última década diversas políticas públicas com o objetivo de fomentar o desenvolvimento dos territórios, principalmente daqueles que apresentam características rurais.

De acordo com Lotta e Favareto (2016), a literatura aponta três motivos para a incorporação recente do território nos processos de planejamento das políticas públicas no Brasil: i) a necessidade da formulação e implementação de programas de caráter intersetorial nos territórios; ii) a busca por maior articulação das ações e projetos para além da escala local e iii) a permeabilidade e demanda por participação das diversas forças sociais que atuam nos distintos territórios nos processos de planejamento e gestão.

Entretanto, esta incorporação do território na formulação das políticas públicas não tem trazido os efeitos esperados no seu planejamento. O estudo desenvolvido por Lotta e Favareto (2016, p. 50) sobre três políticas públicas implementadas no Brasil que objetivavam incidir territorialmente - Plano Brasil Sem Miséria, Programa de Aceleração do Crescimento e Programa Territórios da Cidadania - demonstrou que o território acabou sendo absorvido nesses programas como um “mero repositório de investimentos”, desconsiderando-o enquanto *locus* de implementação de políticas públicas e expressão das forças sociais. Ou seja, o território foi apropriado como um espaço receptáculo sobre o qual a política pública deveria incidir.

A crítica a esta perspectiva sobre o território já vem sendo formulada há pelo menos três décadas, principalmente nos estudos desenvolvidos pela Geografia Crítica.

As análises concebidas por Milton Santos são uma referência nesse debate sobre o território, pois o autor demonstrou a indissociabilidade existente entre o espaço e a agência humana. A seu ver (SANTOS, 1999, p. 88), o conceito de território guarda uma relação intrínseca com o espaço

geográfico, o qual é definido como “[...] a síntese, sempre provisória, entre o conteúdo social e as formas espaciais”. Nesse sentido, o espaço traduz a inseparabilidade entre os sistemas de objetos e os sistemas de ações.

O fato de o sistemismo dos objetos condicionar o sistemismo das ações não significa que entre eles haja uma relação automática. Existem mediações e, entre elas, a lei, as normas, os costumes, a religião, as representações herdadas ou ensinadas. Mas a interação humana pode forjar novas relações, criando a surpresa e impondo a novidade (SANTOS, 1999, p. 151).

De acordo com Lopes (2012, p. 25), a perspectiva do espaço em Milton Santos pode ser definida como fruto de:

[...] uma constituição relacional, relação entre objetos/coisas espacialmente distribuídas, da relação entre os objetos e suas funções, o que traz os seus sentidos e significados, da relação entre esses objetos e as vivências, isto é, das práticas sociais.

Desta forma, o território significa um espaço apropriado pelos atores sociais, ou seja, um espaço que é resultado das ações sociais ao mesmo tempo em que condiciona as possibilidades de ação dos atores. Mesmo com esta formulação sobre as relações entre o sistema dos objetos e o sistema das ações, a qual denota uma visão relacional sobre os processos e dinâmicas territoriais, Santos vai interpretá-los a partir da função que cumprem dentro das necessidades impostas por uma ordem sistêmica mais ampla, o que acaba por limitar as possibilidades de agenciamento e inovação no âmbito territorial.

Claude Raffestin (1993), por sua vez, enfatiza que o(s) territórios(s) resulta(m) das múltiplas relações de poder - móveis e assimétricas - estabelecidas entre os atores em um dado espaço. A partir dessas relações de poder, vão sendo construídas diversas territorializações, nem sempre de forma harmônica e consensual. Segundo o autor, o poder é exercido

através de múltiplas relações de força exercidas em diferentes pontos do tecido social. Essas relações engendram discursos e apropriações sobre o espaço, definindo e delimitando a sua ocupação. O autor estabelece uma diferenciação entre o conceito de espaço e território ao afirmar que o ator territorializa o espaço quando se apropria concreta ou abstratamente dele. A seu ver, “O território se forma a partir do espaço, é o resultado de uma ação conduzida por um ator sintagmático (ator que realiza um programa) em qualquer nível” (RAFFESTIN, 1993, p. 144). Observa-se, portanto, uma anterioridade do espaço em relação ao território, posto que este resulta de “[...] uma produção, a partir do espaço [...] que envolve, se inscreve num campo de poder” (RAFFESTIN, 1993, p. 144). Nesse sentido, o território é concebido como o resultado das relações de poder que foram construídas ao longo do tempo pelos atores sociais sobre um determinado espaço (concreto ou imaginado). Nos termos do autor, “O espaço é a ‘prisão original’, o território é a prisão que os homens constroem para si” (RAFFESTIN, 1993, p. 144).

Esta perspectiva do território como um espaço socialmente construído e atravessado por relações de poder está presente em grande parte das análises produzidas dentro do campo dos estudos territoriais no presente. No entanto, a adoção desse pressuposto não basta para se compreender como são articulados no(s) território(s) os processos externos que o(s) vinculam a um sistema mais amplo de relações (políticas, econômicas, sociais e ambientais) e os seus processos internos, resultantes da conformação histórica das suas instituições e atores sociais. Se em relação à construção social do território verifica-se um certo consenso na literatura, não se pode afirmar o mesmo sobre os fatores condicionantes que explicariam os processos e as dinâmicas territoriais. Para isso, seria necessário interpelar o território, saber por que ali se produzem determinados processos que não ocorrem em outros espaços (REIS, 2015). Segundo Reis (2015), não basta afirmar o território como sendo a matriz dos processos, é preciso ir além disso e demonstrar como se dão essas articulações no território a partir de categoriais analíticas que permitam elucidar esses processos. De acordo

com a crítica esboçada pelo autor (REIS, 2005; 2015), o conceito de território tem sido apropriado nas análises a partir de duas formulações básicas: i) como um receptáculo ou suporte de processos externos que agem sobre ele e respondem por suas dinâmicas e ii) como um espaço autônomo, lócus de processos endógenos que resistem aos desígnios de dominação decorrentes do processo de globalização e de reprodução do capital. Na primeira, os processos territoriais são interpretados a partir de uma lógica hierárquica e descendente e, na segunda, o território é visto como local de resistência à uma lógica de dominação que busca subordiná-lo (REIS, 2015). Em ambas as perspectivas, as causalidades que explicam os processos e dinâmicas do território respondem à sua funcionalidade dentro de uma lógica orgânica sistêmica que está para além dele.

Fazendo frente a essas leituras, o autor propõe a adoção de uma perspectiva relacional do território, na qual este seja percebido com um elemento ativo e definidor das dinâmicas e déficits que nele se produzem. Para Reis (2005, p. 59), o território é “[...] expressão e produto das interações que os atores protagonizam. O território, nestas circunstâncias, é proximidade, atores, interações. E é também um elemento crucial da matriz de relações que define a morfologia do poder nas sociedades contemporâneas”.

A partir dessa concepção, o autor considera como contingentes os desdobramentos dos processos que ocorrem nos territórios, pois eles dependerão, por um lado, das trajetórias institucionais e das redes que os atores construíram ao longo do tempo nesses espaços e, por outro, das formas de inserção do território dentro de uma ordem mais ampla, cujo sentido e resultado não estão predeterminados. A partir dessa crítica, Reis (2015) indica a construção de uma epistemologia do território que responda sobre o seu papel e lugar nas dinâmicas sociais. A seu ver, as territorialidades não “[...] são meras formas de reprodução das mobilidades e das capacidades de dominação dos fatores móveis [...]” (REIS, 2015, p. 55). Da mesma forma, o autor acentua que a simples afirmação de que os processos e dinâmicas territoriais resultam de um equilíbrio entre as mobilidades (condicionantes externos) e as territorializações (proximidades, atores em

co-presença) não seria suficiente para explicar como esses se articulam nos territórios. Para isso, seria necessário considerar que há uma tensão entre esses elementos, cujos desdobramentos e consequências não podem ser determinados *a priori*.

Para o autor:

[...] a interpretação territorialista [deve] ser, em si mesma, uma leitura sobre a natureza das estruturas e das dinâmicas da sociedade e da economia, um entendimento sobre o modo como se alcança a coordenação dos processos coletivos, sobre o papel desempenhado pelos atores neles intervenientes (a sua ação volitiva e as possibilidades de ela se exercer efetivamente) e sobre as relações (hierárquicas ou não) entre atores e processos de diferentes escalas espaciais (REIS, 2015, p. 53).

Na visão de Reis (2015), a abordagem relacional do território deve considerar três dimensões das estruturas e dinâmicas territoriais: i) a *proximidade*, ii) a *densidade* e c) o *polimorfismo estrutural*. As duas primeiras referem-se à ordem matricial dos territórios (pessoas em co-presença, identidades compartilhadas, ordens relacionais, externalidades cognitivas) enquanto a última se reporta às diferenciações produzidas pela tensão entre as mobilidades e as territorializações dentro de ordens mais amplas. Nessa perspectiva,

[...] os territórios tornam-se elementos da genealogia dos processos, conferindo-lhes uma natureza incerta, contingente e inesperada. O pressuposto funcionalista que antecede muitas das análises sobre a evolução dos fenômenos sociais deve recuar, em nome de uma pergunta verdadeiramente inicial sobre a sua genealogia. E, conseqüentemente, passar de uma visão organicista das estruturas sociais para uma noção que reconheça o seu polimorfismo (REIS, 2015, p. 57).

Esta busca por referenciais que possibilitassem superar visões polarizadas entre estrutura e ação, ou entre determinantes estruturais e a agência dos atores territorialmente inscritos, também pode ser observada nas análises das Ciências Sociais brasileiras desde o final do Séc. XX. A partir de distintas influências teóricas (correntes neoinstitucionalistas, análises de redes, abordagens construtivistas, modelos de análise de políticas públicas), as quais não são excludentes entre si, vários pesquisadores passaram a desenvolver investigações apoiadas em teorias de médio alcance que possibilitassem articular atores, instituições, estruturas e redes para a compreensão dos fenômenos sociais. No caso brasileiro, essa perspectiva relacional tem estado muito associada aos estudos sobre as inter-relações entre Estado e sociedade civil, particularmente daqueles desenvolvidos sobre os arranjos institucionais participativos, as relações entre movimentos sociais e associações civis com os atores e instituições da política institucional e a respeito das redes de políticas públicas (LAVALLE, 2011; SILVA, 2010; ABERS; BULLOW, 2011; MARQUES, 2006; LAVALLE; CASTELLO; BICHIR, 2007; TIRELLI, 2014).

Contra-pondo-se às análises substantivistas, que partem das unidades e seus atributos para explicar as ações e interações sociais, na perspectiva relacional, conforme Emirbayer:

[...] os mesmos termos ou unidades envolvidas em uma transação derivam seu significado, significância e identidade dos papéis funcionais (dinâmicos) que jogam dentro desta transação. A última, vista como um processo dinâmico e em constante desenvolvimento, se converte na unidade primária de análise em vez dos elementos mesmos que a constituem (EMIRBAYER, 2009, p. 291, tradução nossa).

Nessa perspectiva, as ações dos atores somente são passíveis de compreensão quando inseridas dentro de um campo relacional que precisa ser evidenciado e explicado. Isto significa que não se pode atribuir, do ponto

de vista da análise, uma intencionalidade imanente (seja do ator, seja do campo) como chave explicativa para as ações dos diferentes atores.

Norbert Elias, uma das principais referências desta abordagem relacional, esclarece que as configurações, formadas por pessoas que se encontram em relações de interdependência e em um equilíbrio móvel de tensões, funcionam como:

[...] o processamento de um jogo, que surge inteiramente como um resultado do cruzamento das jogadas individuais de muitos jogadores, toma um rumo que não foi planejado, determinado ou pensado antecipadamente por nenhum dos jogadores individuais. Pelo contrário, o decurso não planejado do jogo influencia repetidamente as jogadas de cada jogador individual (ELIAS, 2005, p. 103, grifo do autor).

Nessa abordagem, os indivíduos não possuem controle sobre as posições dos demais atores e nem sobre a estrutura das redes, mesmo que busquem agir estrategicamente para modificar sua posição. As suas possibilidades de ação encontram-se limitadas, no presente, às possibilidades e constrangimentos engendrados através das ações progressas realizadas pelos diversos atores.

Conforme Marques (1999, p. 46),

A estrutura geral e as posições dos atores nessas redes moldam as suas ações e estratégias (constrangendo inclusive as alianças e confrontos possíveis), ajudam a construir as preferências, os projetos e as visões de mundo (já que esses “bens imateriais” também circulam e se encontram nas redes) e dão acesso diferenciado a recursos de poder dos mais variados tipos, que em inúmeros casos são veiculados pelas redes (desde status e prestígio até recursos mais facilmente mensuráveis, como dinheiro e informação).

Em anos recentes, alguns autores brasileiros têm buscado utilizar uma perspectiva relacional para a compreensão das dinâmicas dos territórios rurais (FAVARETO et al., 2015; FAVARETO, 2007; ABRAMOVAY, 2000, 2006; FREITAS, 2016). Nessas análises, assim como aparece em Reis (2005), o território precisa ser visto como um elemento genealógico dos processos que nele se desenvolvem. Para dar conta do processo de conformação dos territórios, em uma perspectiva diacrônica, Favareto et al. (2015) propõem a utilização do conceito de configurações territoriais, o qual resulta da fusão da definição de configuração, de Norbert Elias, com as especificidades dos territórios rurais. De acordo com os autores, as configurações territoriais:

[...] são entendidas como uma unidade espacialmente dada, a um só tempo estrutural e dinâmica (e que, portanto, só pode ser compreendida a partir de um esforço sincrônico e diacrônico) que envolve padrões de organização social e de constituição das formas de dominação e exercício da violência e, junto disso, os comportamentos sociais individuais que se constituem em consonância com esses padrões. O que ocorre é uma relação de causação recíproca que só pode ser apreendida quando se considera o movimento das contradições e das articulações entre as duas instâncias, conformando-se sua unidade (FAVARETO et al., 2015, p. 38).

Além da análise diacrônica, que recupera a trajetória de formação de um dado território permitindo elucidar como foi concebida a sua estrutura atual, as posições dos atores nas redes e as instituições existentes, os autores também apontam para a análise sincrônica do território, a qual busca perceber como estão distribuídos desigualmente os capitais necessários à vida social no presente, hierarquizando o território. Na sua perspectiva, as configurações territoriais devem ser vistas como um campo, nos moldes de Bourdieu, no qual se travam lutas pelos capitais ou trunfos valorizados nesse espaço. O *habitus* dos agentes encontra-se relacionado às posições que

ocupam dentro do campo e irão ser mobilizados nos momentos de formação das coalizões que buscam reproduzir ou alterar as posições hierárquicas dentro de uma dada configuração territorial.

Outro conceito basilar do modelo proposto pelos autores é o de percolação, que se refere ao “[...] processo de refração dos choques exógenos, acompanhados de mudanças graduais nas propriedades do tecido social e econômico local” (FAVARETO et al., 2015, p. 40). Tal conceito permite articular os condicionamentos externos ao território com as suas estruturas e atores, percebendo como esse processo provoca (ou não) alterações nesses elementos. Por fim, os autores utilizam o conceito de destinações para explicar o “[...] processo pelo qual as trajetórias sociais se constituem como encarnação de possibilidades de realização de futuro” (FAVARETO et al., 2015, p. 40).

Apesar deste modelo ter sido proposto para investigar as configurações territoriais rurais, em função das particularidades desses territórios, acreditamos que ele pode ser adaptado para analisar outras configurações territoriais sempre considerando o aspecto diacrônico e sincrônico das análises.

4. Comentários Finais

Este capítulo buscou suscitar o debate e a reflexão envolvendo dois campos de estudos, os estudos territoriais e as análises sobre implementação de políticas públicas, de forma a produzir uma aproximação teórica e metodológica entre eles a partir de uma abordagem relacional do território.

As análises de Reis (2005; 2015) e de Favareto et al. (2015) apontaram que a dimensão territorial – ou o território – apresenta uma contribuição importante para as reflexões em torno das políticas públicas, mais precisamente, sobre a compreensão de como elas são implementadas nos diferentes espaços e quais as implicações dessa dimensão espacial para a compreensão da sua efetividade. Os autores procuram responder as questões sobre o porquê de as políticas públicas adquirirem feições e efeitos próprios quando são implementadas em territórios diferentes. O territó-

rio, nesse sentido, não é percebido como mero receptáculo das políticas públicas, como um território passivo, nem tampouco fica restringido ao recorte territorial previsto para a implementação de uma dada política (por exemplo, as regionalizações adotadas por distintas políticas setoriais), pois é tomado como um fator explicativo a ser considerado nas investigações voltadas à implementação e à formulação dessas políticas públicas.

Cabe, por fim, apostar em uma contínua aproximação entre os dois campos de estudos tratados neste capítulo, a partir da construção de modelos de análise que integrem, a partir de estudos diacrônicos e sincrônicos, os processos históricos de formação das configurações territoriais que constroem as possibilidades de ação dos seus atores no presente, fazendo com que as políticas públicas tenham resultados muito díspares, a depender das relações estabelecidas entre os atores do território, das posições que ocupam no interior desse campo relacional e, conseqüentemente, dos recursos que podem lançar mão para buscar alterar a sua posição ou reforçá-la.

Referências

ABERS, R.; BULLOW, M. V. Movimentos sociais na teoria e na prática: como estudar o ativismo através da fronteira entre Estado e sociedade? **Sociologias**, Porto Alegre, ano 13, n. 28, p. 52-84, set./dez. 2011.

ABRAMOVAY, R. Para uma teoria dos estudos territoriais. In: MANZANAL, M., NEIMAN, G.; LATTUADA, M. (Eds.). **Desarrollo rural**: organizaciones, instituciones y territorios. Ediciones Ciccus: Buenos Aires, 2006. p. 51-70.

ARRETCHE, M. Relações federativas nas políticas sociais. **Educação & Sociedade**, v. 23, n. 80, p. 25-48, 2002.

BRASIL, F.; CAPELLA, A, C. Os Estudos das Políticas Públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas. **Revista Política Hoje**, v. 25, n. 1, p. 71-90, 2016.

COELHO, V. S.; FAVARETO, A. Conexões entre participação, democracia e desenvolvimento: investigação dos impactos políticos e distributivos da participação social. In: LAVALLE, A. (Org.). **O horizonte da política**: questões emergentes e agenda de pesquisa. São Paulo: UNESP/CEBRAP, 2012. p. 237-259

ELIAS, N. **Introdução à Sociologia**. Lisboa: Edições 70, 2005.

EMIRBAYER, M. Manifiesto en pro de una sociología relacional. **CS**, n. 4, p. 285-330, 2009.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003.

FARIA, C. A. P. Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de Políticas Públicas no Brasil? **Revista Debates**, Porto Alegre, v.6, n.2, p. 13-36, mai/ago, 2012.

FAVARETO et al. Territórios importam – Bases conceituais para uma abordagem relacional do desenvolvimento das regiões rurais ou interioranas no Brasil. **Revista em Gestão, Inovação e Sustentabilidade** – Brasília, v. 1, n. 1, p. 14-46, dez. 2015.

FREITAS, A. F. Por uma Abordagem Relacional do Desenvolvimento Territorial Rural. **RESR**, Piracicaba, v. 54, n. 04, p. 667-690, out/dez, 2016.

LAVALLE, A. Após a participação: nota introdutória. **Lua Nova**, São Paulo, 84, p. 13-23, 2011.

LAVALLE, A.; CASTELLO, G.; BICHIR, R. Protagonistas na Sociedade Civil: Redes e Centralidades de Organizações Civas em São Paulo. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 50, n. 3, p. 465-498, 2007.

LIMA, L. L.; D’ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, dez. 2013.

- LOPES, J. G. As especificidades de análise do espaço, lugar, paisagem e território na geográfica. **Geografia Ensino & Pesquisa**, v. 16, n. 2, p. 23-30, mai/ago, 2012.
- LOTTA, G.; FAVARETO, A. Desafios da integração nos novos arranjos institucionais de políticas públicas no Brasil. **Revista de Sociologia e Política**, v. 24, n. 57, p. 49-65, 2016.
- LOTTA, G. S.; PAVEZ, T. R. Agentes de implementação: mediação, dinâmicas e estruturas relacionais. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 15, n. 56, p. 109-125, 2010.
- LOTTA, G. Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação: o caso dos agentes comunitários de saúde. In: FARIA, C. A. (Org.). **Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática**. Belo Horizonte: Ed. PUCMINAS, 2012. p. 20-49.
- MARQUES, E. Redes sociais e instituições na construção do Estado e da sua permeabilidade. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v.14, n. 41, p. 45-67, out. 1999.
- MARQUES, E. Redes sociais e poder no Estado brasileiro: aprendizados a partir das políticas urbanas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 21, n. 60, p. 15-41, fev. 2006.
- MARQUES, E. As Redes Sociais Importam para a Pobreza Urbana? As Redes Sociais Importam para a Pobreza Urbana? **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 2, p. 471-505, 2009.
- MARQUES, E. As políticas públicas na Ciência Política. In: MARQUES, E.; FARIA, C. A. (Orgs.). **A política pública como campo multidisciplinar**. Rio de Janeiro/São Paulo: Fiocruz/Editora da Unesp, 2013. p. 23-46.
- RAFFESTIN, C. **Por uma geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.
- REIS, J. Uma epistemologia do território. **Estudos Sociedade e Agricultura**. FAPERJ, v. 13, n. 1, p. 51-74, 2005.
- REIS, J. Território e políticas do território a interpretação e a ação. Finisterra-**Revista Portuguesa de Geografia**, n. 100, p. 107-122, 2015.
- SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Hucitec, 1999.
- SILVA, M. K. Sociedade civil e construção democrática: do maniqueísmo essencialista à abordagem relacional. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p.156-178, jul./ dez. 2010.
- TIRELLI, C. As contribuições da sociologia relacional para as análises das organizações sociais do campo da assistência: o caso da Rede Parceria Social/RS. **REDES - Revista do Desenvolvimento Regional**, Santa Cruz do Sul, v.19, p. 25-43, 2014.
- VILLANUEVA, L. F. A. Estudio introductorio. In: VILLANUEVA, L. F. A. (Org.). **La implementación de las políticas**. México: Porrúa, 199



capítulo
10

Políticas de Economia Criativa e desenvolvimento:

uma abordagem para análise da endogeneização
de um conceito alienígena

Rafael Barbosa de Aguiar¹
Luciana Leite Lima²

A economia criativa pode ser definida como o conjunto de atividades econômicas relacionadas à produção e distribuição de bens e serviços que utilizam a criatividade e as habilidades dos indivíduos ou grupos como insumos primários (BRASIL, 2011; REIS, 2008; UNCTAD, 2010). Este conceito, bem como seu estabelecimento como área de estudo, ganhou expressão e relevância a partir da década de 2000.

Na esteira desse movimento, a economia criativa se tornou, também, um campo de intervenção, como forma de gerar e incrementar retornos sociais

¹ Mestre em Políticas Públicas pela UFRGS. Secretário de Planejamento e Gestão na Prefeitura Municipal de São Bento do Sapucaí/SP. E-mail: rafaelba@yahoo.com.br

² Doutora em Ciências Sociais pela Unicamp. Professora do Departamento de Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFRGS. E-mail: lucianaleitelima@gmail.com

a partir do desenvolvimento da *indústria criativa*. Nesse sentido, vimos a criação de estruturas organizacionais estatais voltadas ao campo, como no caso do Brasil que criou em 2011 uma Secretaria de Economia Criativa no Ministério da Cultura (OLIVEIRA; ARAÚJO; SILVA, 2013).

Tal resposta estatal tentou influenciar um setor que já aparece com destaque na economia. De acordo com a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (2016), o PIB estimado relativo à indústria criativa do Brasil para 2015 foi de R\$ 155,6 bilhões, tendo crescido aproximadamente 80% em 11 anos, passando de 2,04% do PIB em 2004 para 2,64% em 2015.

Apesar de ser um tema recente, muito tem sido feito no sentido de pesquisar, analisar e promover ações internacionais a fim de sensibilizar os governos sobre a importância do setor cultural e criativo para a redefinição de políticas públicas. Isso porque se entende que seu fomento pode contribuir, nos países em desenvolvimento, para diversificar as economias e, ao mesmo tempo, promover a criatividade, o conhecimento, a inclusão social e a diversidade cultural (DÖRRY; ROSOL; THISSEN, 2016; UNCTAD, 2010; ZHENG, 2011; YUSUF; NABESHIMA, 2015).

O potencial de crescimento econômico da economia criativa e as ações desenvolvidas pela esfera pública para alavancar esse setor levam nossa atenção para as políticas públicas de fomento e para suas pretensões de contribuir para o desenvolvimento social. Portanto, temos um setor econômico emergente e um direcionamento de políticas públicas que tentam influenciar sua estrutura e dinâmica. Tal conformação, diante da especificidade e relativa novidade, merece um olhar distinto.

Neste capítulo, seguimos por este caminho, pretendemos contribuir com o campo de estudos de análise de políticas públicas, por meio do delineamento de uma abordagem analítica própria às políticas de economia criativa. Almejamos verificar se elas manifestam dimensões promotoras de desenvolvimento, entendido como uma mudança social cuja estrutura e dinâmica é dada contextualmente.

Para isso, nos embrenharemos no desenho dessas políticas por meio da investigação do que denominamos fatores estruturantes, *proxies* das capacidades estatais burocráticas/administrativas, quais sejam: instrumentos

de planejamento, incentivos ao setor, estrutura organizacional governamental e relações intergovernamentais. Tomando os fatores estruturantes como objeto de estudo, extrairemos da literatura em desenvolvimento endógeno as categorias analíticas. Assim, propomos investigar as políticas de economia criativa considerando seu potencial de geração de desenvolvimento, em uma perspectiva multidimensional.

O capítulo está formado por quatro seções, além desta introdução e da conclusão. Na primeira, mobilizamos um marco teórico e conceitual em desenvolvimento endógeno. Na segunda, apresentamos alguns conceitos de políticas públicas associando-os à mudança social intencional. Na terceira, expomos o que se entende por economia criativa. Na quarta, abordamos o conceito de capacidade estatal e explanamos sobre os fatores estruturantes e as categorias de análise.

1. Desenvolvimento, a mudança social desejada

Argumentamos, em consonância com outros (KHAYANKAN, 2016; KIM, 2017; STERNBERG, 2017), que a economia criativa tem potencial para incrementar e até melhorar a qualidade do desenvolvimento na *sociedade do conhecimento*. No entanto, em um contexto de globalização e descentralização, que valoriza, amplifica e propicia a expansão das especificidades (SEN, 2010; INGLEHART; WELZEL, 2009; VÁZQUEZ BARQUERO, 2000), a visão de desenvolvimento deve ser ajustada às particularidades das regiões e localidades.

Nesse espírito, dentro do longo e diversificado campo de debate em desenvolvimento, mobilizaremos a literatura em desenvolvimento endógeno. Tal perspectiva foi engendrada ao longo dos anos 1980 e 1990 para lançar luz sobre as novas atribuições das cidades e regiões em um contexto de globalização e descentralização política (VÁZQUEZ BARQUERO, 2001; BOISIER, 2005; TAPIA, 2005; VITTE, 2006).

Nesse recorte, partiremos da definição de Vázquez Barquero (2000): desenvolvimento endógeno tange ao processo de crescimento e mudança estrutural, através do uso do potencial de desenvolvimento existente no território, bem como da endogeneização de oportunidades externas, com o objetivo de promover o bem-estar da população.

Uma questão central nesta abordagem é o lugar da endogeneidade nos processos de transformação. Ela refere-se ao protagonismo do território e dos atores locais nos esforços para o desenvolvimento. O território é entendido como um recorte definido, abrangendo aglomerados sociais que compartilham dadas características identitárias. Nesse caminho, teríamos um enfoque ascendente de desenvolvimento, no qual as iniciativas locais “aparecem como a forma que toma o desenvolvimento endógeno na prática” (VÁZQUEZ BARQUERO, 2007, p. 41, tradução nossa).

Nesse sentido, o desenvolvimento endógeno seria uma estratégia que busca o progresso social e a sustentabilidade desse processo, percebendo o crescimento econômico e a distribuição de renda como dimensões de um mesmo fenômeno. De forma relacionada, tal visão estratégica também estaria baseada na melhoria contínua dos recursos disponíveis, particularmente recursos naturais e do patrimônio histórico e cultural.

Do caráter endógeno do desenvolvimento, é possível derivar três elementos conceituais inter-relacionados: participação, normatividade e transparência. A participação é um elemento operativo, pois possibilita a construção do processo de mudança de forma interativa, por meio da concertação de diversos atores (heterogeneidade). Esta também envolve questões normativas, vistas aqui como mecanismos de governança responsáveis por garantir que a tomada de decisão seja mais ou menos isonômicas e impessoais (LIMA; D’ASCENZI, 2108c). Para tanto, é necessário que a população tome ciência destas regras, o que seria proporcionado através da publicização das normas, nos conectando com a transparência, alicerces do controle social. A conexão entre os três elementos é um pressuposto primordial para que o caráter endógeno se manifeste nas políticas públicas, assegurando que as decisões relativas às mudanças sociais desejadas sejam tomadas por atores que conviverão com as consequências da ação pública correspondente.

Perceber o desenvolvimento enquanto mudança social desejada permite conectá-lo com as políticas públicas, uma vez que elas conformariam meios para produzir tal mudança. Esse esquema pressupõe que o desenvolvimento é um objetivo que pode ser perseguido por meio de ações deliberadas (LIMA; D'ASCENZI, 2018a). Isso nos leva ao nosso próximo debate.

2. Políticas Públicas: a mudança social intencional

É possível encontrar diversas definições para políticas públicas, cada qual destacando dimensões, processos, atores e instituições distintas. Saravia (2006), por exemplo, sublinha que uma política pública envolve um fluxo de decisões públicas orientado a manter o equilíbrio social ou a introduzir desequilíbrios destinados a modificar essa realidade. Para ele, pode-se considerá-las como estratégias que apontam para diversos fins, todos eles, de alguma forma, desejados pelos diversos grupos que participam do processo decisório.

O aspecto processual é comumente valorizado nas definições. Nessa linha, Muller e Surel (2002) apresentam a seguinte aceção: processo pelo qual são formulados e implementados programas de ação pública, coordenados em torno de objetivos explícitos. Em outras palavras, refere-se ao processo de construção de intervenções junto à realidade social, por meio de instrumentos considerados adequados.

Uma definição que recebe atenção é a de Souza: “campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, ‘colocar o governo em ação’ e/ou analisar essa ação” (2006, p. 26). Essa visão, diferentemente das anteriores, foca o protagonismo dos governos nos processos das políticas. Tamanho exclusivismo, entretanto, perdeu muito de seu vigor, dado pela crescente complexão social, especificada pelos problemas sociais e pelas modificações nas relações entre Estado e sociedade. Isso foi acompanhado, processualmente, pela ampliação do campo, cujas análises precisaram incluir o estudo de novas formas organizacionais, incorporando uma diversidade

maior de atores e suas inserções institucionais (LIMA; D'ASCENZI, 2016). Assim, novos agentes sociais não integrados às análises, como as redes de políticas públicas e as organizações internacionais. Eles vêm assumindo papel de destaque na área, ao propor, defender e/ou financiar políticas próprias que, efetivamente, buscam o encaminhamento de problemas sociais.

Secchi (2015, p. 2), por sua vez, apresenta a política pública como “uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público”. Isto é, pode assumir formas concretas as mais diversas, sendo decidida nas mais diferentes instâncias da sociedade, públicas ou privadas (WU et al., 2014). Aqui, por seu turno, classificar determinada estrutura social como um problema público pressupõe a construção e disseminação de determinada interpretação da realidade social. Apenas a partir desse processo cognitivo pode-se classificar uma dada situação como inadequada, distante da ideal, gerando implicações para os grupos sociais, que teriam direitos e obrigações modificadas.

De forma semelhante, Aguilar Villanueva (1992, p. 8) entende que:

Política pode denotar várias coisas: um campo de atividade governamental (política de saúde, educacional, comercial), um propósito geral a ser realizado [...], uma proposta de ação específica [...], uma norma ou normas que existem para determinada problemática (política ecológica, energética, urbana), um conjunto de objetivos e programas de ação que o governo tem em um campo de questões (política de produtividade agrícola, de exportação, de luta contra a pobreza).

Como vimos, a formulação de políticas públicas irá se converter em projetos, planos, programas que necessitam de acompanhamento e análise constante, visto que o desenho e execução das políticas públicas sofrem transformações que devem ser adequadas às compreensões científicas e sociais. Para se transformarem em políticas públicas, problemas públicos precisariam encontrar o equilíbrio entre o que é tecnicamente eficiente e o que é politicamente viável (AGUM; RISCADO; MENEZES, 2015).

Mas afinal, por que fazemos políticas públicas? Para promover mudanças sociais. Toda política pública se legitima a partir do enfrentamento de um dado problema social: algo que é considerado indesejável e que desperta uma ação em contrapartida. Nesta conotação, ganha saliência o caráter deliberado dos processos envolvidos na construção da ação e, também, a pretensão do fim almejado. Sim, estamos num campo que volta o olhar para a sociedade do futuro, tentando moldá-la.

Temos, desse modo, uma ideia geral a respeito dos elementos conceituais das políticas. No que concerne ao nosso objetivo, entendemos que as políticas públicas objetivam promover mudanças sociais (D'ASCENZI; LIMA, 2017). Ou seja, diante de uma situação percebida como indesejável, os atores envolvidos decidem que algo deve ser feito. Assim, se a política for efetiva, a realidade local poderá ser transformada, levando à percepção da resolução do problema público, bem como o direcionamento para a situação desejada.

A partir dessa aceção, seguimos às políticas de economia criativa. E, nesse trajeto, a conceituação do termo “economia criativa” é essencial para a compreensão do grau de especificidade de políticas públicas que almeja este capítulo.

3. Economia Criativa

Para alguns autores, o conceito de economia criativa originou-se do termo indústrias criativas, por sua vez, inspirado no projeto *Creative Nation*, no qual era defendida a importância do trabalho criativo para a economia e o papel das tecnologias como aliadas da política cultural, dando margem à posterior inserção de setores tecnológicos no rol dessas indústrias (DEPARTMENT OF COMMUNICATION AND ARTS, 1994; REIS, 2008). Outros associam o seu aparecimento à matéria publicada na revista inglesa *The Economist* em 2000, que abordava a “nova economia” (ANDRES; ROUND, 2015; BELL; JAYNE, 2010; FELTON et al., 2010; MACHADO, 2009). No entanto, há consenso de que sua popularização como discurs-

so político foi promovida pela *United Nations Conference on Trade and Development* – UNCTAD (2008, 2010, 2013).

A UNCTAD (2008) definiu a indústria criativa como um *cluster* de atividades que tem como componente basilar a criatividade. Essas atividades estão diretamente inseridas no processo industrial e são sujeitas à proteção de direitos autorais. Ulteriormente, o conceito foi expandido e adotou uma terminologia-chave com abordagem holística e multidisciplinar. Desse modo, a UNCTAD (2010) passou a definir economia criativa como: a) ciclos de criação, produção e distribuição de produtos e serviços que utilizam criatividade e capital intelectual como insumos primários; b) conjunto de atividades baseadas em conhecimento, focadas, entre outros, nas artes, que potencialmente geram receitas de vendas e direitos de propriedade intelectual; c) produtos tangíveis e serviços intelectuais ou artísticos intangíveis com conteúdo criativo, valor econômico e objetivos de mercado; d) posicionam-se no cruzamento entre os setores artísticos, de serviços e industriais; e) novo setor dinâmico no comércio mundial.

Em seu esforço para promover a economia criativa a UNCTAD (2008, 2010, 2013), argumenta que esta tem o potencial de gerar renda e empregos, promovendo a inclusão social, a diversidade cultural e o desenvolvimento humano, demonstrando diversos casos de sucesso em “países desenvolvidos” (UNCTAD, 2008, 2010). O relatório especial denominado *Novos caminhos de desenvolvimento que incentivem a criatividade e a inovação na busca de crescimento e desenvolvimento inclusivos, equitativos e sustentáveis*, foi lançado focando nos países em desenvolvimento, afirmando que a economia criativa tem um potencial econômico para a criação de riqueza como fonte de empregos e receitas. Além disso, seria catalisadora do desenvolvimento mais abrangente e equilibrado, criando bem-estar e reforçando o processo de inclusão social nos níveis nacional, regional e local (UNCTAD, 2013).

Baseada no discurso político de crescimento econômico e desenvolvimento, bem como nas políticas públicas desenhadas na Austrália (DEPARTMENT OF COMMUNICATION AND ARTS, 1994), Reino Unido (DEPARTAMENT FOR DIGITAL, CULTURE, MEDIA AND SPORTS,

2001) e nos esforços das Nações Unidas para promover políticas públicas de economia criativa (UNCTAD, 2008, 2010, 2013), houve uma intensa proliferação de políticas públicas pelo mundo, explicitando que a temática se estende por uma ampla gama de áreas de responsabilidade política e administração pública. Com efeito, muitos governos criaram ministérios, departamentos ou unidades especializadas para lidar com as indústrias criativas (OLIVEIRA; ARAÚJO; SILVA, 2013). Igualmente, o Brasil criou em 2011 a Secretaria de Economia Criativa (SEC), no Ministério da Cultura, responsável pela elaboração do Plano de Economia Criativa (BRASIL, 2011).

Esse movimento marcou a institucionalização da economia criativa na agenda de políticas públicas no país. Uma consequência disso, foi o espraiamento dessa agenda para o âmbito estadual e local, promovendo a criação de estruturas e capacidades correspondentes. Isso se deu, por exemplo, em São Paulo, que instituiu um polo de economia criativa (SÃO PAULO, 2014), e em Porto Alegre, que formulou um plano municipal de economia criativa (PORTO ALEGRE, s.d).

Diante desse contexto de expansão das políticas públicas de economia criativa, propomos uma abordagem analítica que utiliza a capacidade estatal, mais especificamente, a capacidade administrativa para desenvolver o que denominamos *fatores estruturantes*, elementos que estariam relacionados com a garantia do funcionamento da política e com sua efetividade. Seguimos o debate no próximo tópico.

4. Fatores Estruturantes das Políticas Públicas de Economia Criativa

Para analisar as políticas públicas voltadas à economia criativa foi delineada uma abordagem a partir do que se denominou *fatores estruturantes*, os quais correspondem a capacidades estatais específicas. Estas têm sido relacionadas com seus efeitos, nas políticas públicas, em termos da promoção de objetivos socialmente relevantes.

Muito tem se discutido sobre o papel que o Estado deve desempenhar em prol do desenvolvimento (EVANS; RAUCH, 1999; GAITÁN; BOSCHI, 2016; GOMES, 2016; GOMIDE, 2016), mas pouco se analisa o próprio Estado, especificamente suas “capacidades para definir legitimamente objetivos coletivos e implementá-los em relacionamento com a sociedade civil” (GOMIDE, 2016, p. 15). Neste trabalho, nos alinharemos à definição proposta por Souza (2015, 2016): *capacidade estatal* é entendida como o conjunto de instrumentos e instituições de que dispõe o Estado para estabelecer objetivos, transformá-los em políticas e implementá-las.

Complementarmente, Gomide (2016) salienta as dimensões das capacidades: coercitiva, fiscal, administrativa, relacional, legal e política. Os *fatores estruturantes* propostos advêm da capacidade administrativa, que, de acordo com Gomide (2016), refere-se à habilidade de implementação das políticas públicas, demandando uma burocracia profissional dotada de recursos e de instrumentos necessários.

Vale ressaltar que o foco na burocracia já foi amplamente explorado (BÄCK; HADENIUS, 2008; EVAN; RAUCH, 1999; GEDDES, 1996; HANSON; SIGMAN, 2011; HENDRIX, 2010; KNUSTSEN, 2012; KOCHER, 2010; SOUZA, 2015, 2016, 2017). Neste trabalho, nos debruçaremos sobre a outra dimensão: dos instrumentos necessários à burocracia para realizar seu dever.

Os *fatores estruturantes* enfatizam justamente os recursos e os instrumentos dos quais a burocracia dispõe para implementar as políticas públicas de economia criativa, sendo estes considerados *proxies* de seu desenho. Isto é, elementos que delineiam a estrutura e a dinâmica da política, que funcionam com orientações gerais para o processo de implementação. Desdobramos tais fatores em: instrumentos de planejamento, incentivos ao setor, estrutura organizacional governamental e relações intergovernamentais.

Os **instrumentos de planejamento** são ferramentas normativas formais que orientam as escolhas de políticas públicas e visam aumentar as chances de atingir as finalidades pretendidas. Aqui podemos considerar:

as iniciativas de economia criativa no Plano Plurianual (PPA)³, Plano de Economia Criativa, leis, decretos, portarias que regulamentam atividades de economia criativa, dentre outros.

Os **incentivos ao setor** são todos os estímulos instituídos para avançar a economia criativa. Neste caso podem ser analisadas leis, normas, portarias e decretos que estabeleçam diferentes tipos de incentivos ao desenvolvimento da indústria criativa, seja por meio de benefícios fiscais, de arranjos produtivos locais, redes, ecossistemas no geral etc.

A **estrutura organizacional governamental** diz respeito à forma pela qual o governo está organizado em torno da divisão de atividades e recursos com fins de cumprir os planos de governos. Corresponde à existência (ou não) de órgãos gestores criados especialmente para implementar e monitorar a política de economia criativa, bem como seus objetivos e instrumentos, quais sejam: secretarias específicas, diretorias, espaços de concertação entre diversos atores etc. Deve-se ficar atento às estruturas intersetoriais, dada a natureza e as diversas finalidades que estas políticas podem atender. Por exemplo, podemos encontrar ações de economia criativa voltadas à promoção de artesanato regional, bem como à expansão da indústria 4.0.

As **relações intergovernamentais** são as formas pelas quais ocorrem as interações entre os entes federados, no sentido de cooperação e coordenação. Aqui se observa a existência de diferentes tipos de parcerias entre os governos para promover incentivos ao desenvolvimento da economia criativa, bem como todos os tipos de arranjos institucionais de governança (PIRES; GOMIDE, 2016).

Em nosso modelo, os fatores estruturantes correspondem ao objeto de análise. Cabe agora apresentar como serão analisados, isto é, quais são as dimensões analíticas. Com base na literatura em desenvolvimento endógeno e em Lima e D'Ascenzi (2018b), delineamos duas categorias, conforme segue.

³ O PPA é um instrumento previsto no art. 165 da Constituição Federal destinado a organizar e viabilizar a ação pública, com vistas a cumprir os fundamentos e os objetivos da Administração. Por meio dele, é declarado o conjunto das políticas públicas do governo para um período de 4 anos e os caminhos trilhados para viabilizar as metas previstas (BRASIL, 2018).

A primeira categoria para análise dos fatores estruturantes é a *perspectiva de desenvolvimento*. Sua relevância deriva do fato de que o desenvolvimento é utilizado como justificativa para a elaboração de normativas de incentivo à economia criativa, e vinculado a ela pelas organizações que a difundem. Analisar tal perspectiva envolve identificar qual a ideia de desenvolvimento que está embasando as iniciativas: é uma abordagem multidimensional, que abarca diversas dimensões da sociabilidade? Ou estão embasadas numa perspectiva economicista?

A segunda categoria é a *endogeneidade*, relacionada a potencializar os atributos locais e melhorar as condições de vida da população. Essa ideia está no centro da abordagem do desenvolvimento endógeno. Tal categoria pode ser desmembrada nas dimensões inter-relacionadas: participação, normatividade e transparência.

A *participação*, diz respeito à heterogeneidade de atores. Parte-se do pressuposto de que os problemas sociais decorrem por inúmeras variáveis, quanto maior a diversidade de atores participantes dos processos de desenho e implementação das políticas públicas, maior a capacidade de adaptação ao contexto e de mobilização de recursos e capacidades existentes. A *normatividade*, por sua vez, tange às formas por meio das quais a participação é propiciada, entendida como regras decisórias que garantem que aquela heterogeneidade protagonize a decisão.

Por fim, a *transparência*, alicerce do controle social, sem a qual a sociedade não pode participar e acompanhar a gestão pública (PLATT NETO et al., 2007). Entende-se que ela não consiste apenas em informar a sociedade a respeito do que os governos planejam ou realizam e como o fazem, mas também em explicar sua atuação e avaliação quanto ao grau de influência da própria sociedade no processo de tomada de decisão. De acordo com Martins Júnior (2010, p. 23), “a transparência representa um ritual de passagem de um modelo de administração autoritária e burocrática à administração de serviço e participativa”, neste novo enfoque a informação sobre todos os aspectos da Administração Pública é o pressuposto fundamental da participação, que é vital para o alcance da endogeneidade.

Em síntese, argumenta-se que *eficácia* das políticas públicas está relacionada aos fatores estruturantes; por outro lado, sua *efetividade* está ligada à sua capacidade de atingir objetivos socialmente relevantes. E aqui entram as categorias analíticas, elas permitirão investigar se as iniciativas estão voltadas ao desenvolvimento da comunidade local. Logo, os *fatores estruturantes* representam “o que” será analisado, enquanto as categorias/dimensões do desenvolvimento, o “como” será analisado (Quadro 1).

Quadro 1 – Quadro sinóptico da abordagem de análise para políticas públicas de economia criativa

Fatores Estruturantes	Instrumento de Planejamento	Regulamentação	Plano Plurianual (PPA) – existência da Economia Criativa	O que será analisado
			Plano Municipal de Economia Criativa	
			Leis, decretos, portarias que regulamentam atividades de economia criativa, dentre outros	
	Incentivos ao Setor	Incentivos ao Desenvolvimento da Economia Criativa	Benefícios fiscais	
			Arranjos produtivos locais (APL)	
			Redes/Ecossistemas	
	Estrutura Organizacional Governamental	Estruturas Organizacionais	Secretaria	
			Diretora	
			Espaços de Concertação	
			Órgão gestores (implementação e monitoramento)	
	Relações Inter-governamentais	Parcerias	Parcerias com entre governos para promover incentivos ao desenvolvimento da economia criativa	

Categorias analíticas	Perspectiva do desenvolvimento	Multidimensional	Economia	Como será analisado
			Desempenho social (educação, saúde e etc.)	
			Meio ambiente	
	Endogeneidade	Participação	Heterogeneidade de atores	
		Normatividade	Regras decisórias que garantem que a heterogeneidade protagonize a decisão	
		Transparência	Informação sobre todos os aspectos da Administração Pública, pressuposto fundamental da participação	

Fonte: Elaboração própria

5. Á Guisa de Conclusão

Neste capítulo propusemos uma abordagem analítica para o estudo de políticas de economia criativa. Partimos da constatação de que estas iniciativas são empreendidas sob o argumento de que promoveriam desenvolvimento, ou seja, seriam capazes de promover melhorias sociais. Seguindo tal promessa, governos direcionam recursos públicos, na forma da criação de estruturas organizacionais, contratação de pessoal, incentivos ao setor, enfim, para a criação de políticas públicas.

Diante disso, é pertinente questionar tal potencial. Nosso modelo analítico pretende fazer justamente isto. Nesse sentido, delimitamos um *objeto de estudo*: os fatores estruturantes das políticas de economia criativa. Eles compõem o desenho das políticas e correspondem a capacidades estatais administrativas, estando relacionados à garantia do funcionamento da política e à sua efetividade.

Propomos analisar tais fatores à luz de categorias analíticas derivadas da literatura de desenvolvimento endógeno. Com isso, conectamos as po-

líticas de economia criativa com sua finalidade, com aquilo que as justifica e legitima no debate público. Delineamos duas categorias: perspectiva de desenvolvimento e endogeneidade, esta última decomposta em três dimensões: participação, normatividade e transparência.

Por fim, o modelo analítico proposto se assenta numa definição específica de política pública: esforços voltados à mudança social gerenciada. Assim, entendemos que sua análise deve levar em conta tal questão e ser capaz de responder se ela tem ou não potencial para produzir os efeitos que a justificam.

Referências

- AGUILAR VILLANUEVA, L. F. **La hechura de las políticas**. México: Porrúa, 1992.
- AGUM, R; RISCADO, P; MENEZES, M. Políticas Públicas: Conceitos e Análise em Revisão. **Revista Agenda Política**, vol.3 – n.2 – julho/dezembro – 2015, pp. 12 - 42.
- ANDRES, L; ROUND, J. The creative economy in a context of transition: A review of the mechanisms of micro-resilience. **Cities**, v. 45, p. 1–6, 2015.
- BÄCK, H.; HADENIUS, A. Democracy and State Capacity: Exploring a J-Shaped Relationship. **Governance**, [s. l.], v. 21, n. 1, p. 1–24, 2008.
- BELL, D; JAYNE, M. The creative countryside: Policy and practice in the UK rural cultural economy. **Journal of Rural Studies**, v. 26, n. 3, p. 209–218, 2010.
- BOISIER, S. ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización? **Revista da CEPAL**, n.86, p. 47-62, 2005.
- BRASIL. Ministério da Cultura. **Plano da Secretaria da Economia Criativa: Políticas, Diretrizes e Ações, 2011 – 2014**. Brasília: Ministério da Cultura, 2011.
- BRASIL. **O que é PPA?** 2018. Disponível em: <<http://www.planejamento.gov.br/servicos/faq/planejamento-governamental/plano-plurianual-ppa/o-que-eacute-o-p-pa>>. Acesso em: 05 set. 2018.
- BUARQUE, S. C. **Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento**. Brasília: IICA, 1999. p. 104.
- COELHO, F. D. (Comissão Econômica para América Latina e Caribe). Desenvolvimento Econômico Local No Brasil: As Experiências Recentes Num Contexto de Descentralização. **Revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)**, 2000.
- COFFEY, W. J.; POLÈSE, M. The Conceptual of Local Development: a stages model of endogenous regional growth. **Papers in Regional Science Association**, [s. l.], v. 55, n. 1, p. 1–12, 1984.
- CONFERÊNCIA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O COMÉRCIO O DESENVOLVIMENTO (UNCTAD). **Creative Economy Report 2008: The challenge of assessing the creative economy towards informed policy-making**. Geneva and New York: United Nations, 2008, p. 357. Disponível em: <http://unctad.org/en/Docs/ditc20082cer_en.pdf>. Acesso em: 21 de abril de 2018.

_____. **Creative Economy Report 2013 – Special Edition - Widening Local Development Pathways**. Paris: UNDP/UNESCO, 2013, p. 185. Disponível em: <<http://www.unesco.org/culture/pdf/creative-economy-report-2013.pdf>>. Acesso em: 21 de abril de 2018.

_____. **Relatório de Economia Criativa 2010 – Economia Criativa: Uma Opção de Desenvolvimento Viável**. São Paulo: Itaú Cultural, 2012, p. 424.

D'ASCENZI, L.; LIMA, L. L. Pós-modernidade e gestão estratégica: implicações para as políticas públicas. **Nau Social**, v. 7, n. 13, p. 131–143, 2017.

DEPARTMENT OF COMMUNICATION AND ARTS (DCA). **Creative Nation: Commonwealth Cultural Policy**. Austrália: Canberra, 1994, p. 102.

DEPARTMENT OF CULTURE MEDIA AND SPORT (DCMS). **The Creative industries mapping document**. London: HMSO, 2001.

DOCAMPO, M. G. El desarrollo local en el marco de los procesos de globalización. In: _____. (Ed.). **Perspectivas teóricas en Desarrollo Local**. 1. ed. La Coruña, Espanha: Netbiblo, 2007. p. 272.

DÖRRY, S; ROSOL, M; THISSEN, F. The significance of creative industry policy narratives for Zurich's transformation toward a post-industrial city. **Cities**, v. 58, p.137–142, 2016.

EASTON, D. **The Political System: An Inquiry into the State of Political Science**. New York: Knopf, 1953.

EVANS, P; RAUCH, J. Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of “Weberian” State Structures on Economic Growth. **American Sociological Review**, v. 64, p. 748–765, 1999.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). **Mapeamento da Indústria Criativa no Brasil**. Rio de Janeiro: Sistema FIRJAN, 2016.

FELTON, E; GIBSON, M. N; FLEW, T; GRAHAM, P; DANIEL, A. Resilient creative economies? Creative industries on the urban fringe. **Continuum-Journal of Media & Cultural Studies**, v. 24, n. 4, p. 619–630, 2010.

GAITÁN, F; BOSCHI, R. R. Estado, Atores Predominantes e Coalizões para o Desenvolvimento: Brasil e Argentina em Perspectiva Comparada. In: GOMIDE, A. A; BOSCHI, R. R. (Org.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes - o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. Cap. 13, p. 473–506.

GOMES, E. R. Relações Estado-Sociedade e Novas Capacidades Estatais para o Desenvolvimento entre os Países do BRICS: O Brasil em Perspectiva Comparada com a África do Sul e a Índia. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (Org.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes - o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. Cap. 3, p. 105–136.

GOMIDE, A. A. Capacidades estatais para políticas públicas em países emergentes: (des)vantagens comparativas do Brasil. In: GOMIDE, A. A.; BOSCHI, R. R. (Org.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes - o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. cap. 1, p. 15–47.

GEDDES, B. **Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America**. Berkeley and Los Angeles: University of California Press, 1994.

HANSON, J.; SIGMAN, R. Leviathan's Latent Dimensions: Measuring State Capacity for Comparative Political Research. In: American Political Science Association 2011 Annual Meeting Paper 2013. **Anais...** Seattle, Washington: APSA, 2013.

HENDRIX, C. S. Measuring state capacity: Theoretical and empirical implications for the study of civil conflict. **Journal of Peace Research**, [s. l.], v. 47, n. 3, p. 273–285, 2010.

INGLEHART, R.; WELZEL, C. **Modernização, mudança cultural e democracia: a sequência do desenvolvimento humano**. São Paulo: Francis, 2009.

KHAYANKAN, W. Guidelines for Sustainable Development of Nanglae Pineapple from Local Wisdom to Creative Economy. **Pertanika Journal of Social Science and Humanities**, v. 24, n.s, p. 15–22, 2016.

KIM, T. Creative Economy of the Developmental State: A Case Study of South Korea's Creative Economy Initiatives. **The Journal of Arts Management, Law, and Society**, v. 47, n. 5, p. 322–332, 2017.

KNUTSEN, C. H. Democracy, State Capacity, and Economic Growth. **World Development**, [s. l.], v. 43, p. 1–18, 2013.

KOCHER, M. State Capacity as a Conceptual Variable. **Yale Journal of International Affairs**, [s. l.], v. 5, n. 2004, p. 137–145, 2010.

LASSWELL, H. D. **Politics: Who Gets What, When, How**. Cleveland: Meridian Books, [1936]1956.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Análise de Políticas Públicas. In: FERNANDES, R. M.; HELLMANN, A. (Eds.). **Dicionário Crítico: política de assistência social no Brasil**. Porto Alegre: UFRGS/CEGOV, 2016. p. 18–21.

_____. Desenvolvimento: a mudança social desejada. In: LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. (Org.). **Políticas Públicas, gestão urbana e desenvolvimento local**. Porto Alegre: Metamorfose, 2018a. Cap. 4, p. 125-182.

_____. Governando com Políticas Públicas: análise do desenho das políticas de desenvolvimento em Belo Horizonte, Fortaleza e Porto Alegre. In: MARENCO, André; NOLL, Maria Izabel (Org.). **A política, as políticas e os controles. Como são governadas as cidades brasileiras**. 1. ed. Porto Alegre: Tomo Editorial, 2018b. p 117 -140.

_____. (Orgs.). **Políticas Públicas, Gestão Urbana e Desenvolvimento Local**. Porto Alegre: Metamorfose Acadêmica, 2018c.

LINDBLOM, C. E. The Science of “Muddling Through”. **Public Administration Review**, v. 19, n. 2, p. 79–88, 1959.

MACHADO, R. M. Da Indústria Cultural à Economia Criativa. **ALCEU** - v. 9 - n.18 - p. 83 a 95 - jan./jun. 2009.

MARTINS JÚNIOR, W. P. **Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MULLER, P.; SUREL, Y. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: EDUCAT, 2002.

OLIVEIRA, J. M; ARAÚJO, B. C; SILVA; V. S. **Panorama da Economia Criativa no Brasil**. IPEA, 2013.

PLATT NETO, O. A; CRUZ, F; ENSSLIN, S. R; ENSSLIN, L. Publicidade e Transparência nas Contas Públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na administração pública brasileira. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 18, n. 1. p. 75-94, jan./mar. 2007.

PIRES, R. R. C.; GOMIDE, A.A. Governança, arranjos institucionais e capacidades estatais na implementação de políticas federais. In: MENICUCCI, T.; GONTIJO, J. G. L. (Orgs.). **Gestão e políticas públicas no cenário contemporâneo**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2016. p. 101–127.

PORTO ALEGRE. Porto Alegre Criativa: **Plano Municipal de Economia Criativa - Diretrizes**. Porto Alegre, sd. Disponível em: <http://lproweb.procempa.com.br/pmpa/prefpoa/inovapoa/usu_doc/poa_criativa_vweb.pdf>. Acesso em: 20 de abril de 2018.

REIS, A. C. F. **Economia Criativa: Como Estratégia de Desenvolvimento: Uma Visão dos Países em Desenvolvimento** / Organização Ana Carla Fonseca Reis. – São Paulo: Itaú Cultural, 2008. 267 p.

SARAVIA, E. Introdução à teoria da política pública. In: SARAVIA, Enrique e FERRAREZI, Elisabete (Org.). **Coletânea Políticas Públicas**. Brasília: ENAP, 2006. v. 01 p. 21-42.

SÃO PAULO (MUNICÍPIO). Lei nº 16.050 de 31 de julho de 2014. Aprova a Política de Desenvolvimento Urbano e o Plano Diretor Estratégico do Município de São Paulo e revoga a Lei nº 13.430/2002. **Diário Oficial [da] Cidade de São Paulo**, São Paulo, SP, 59 (140) – Suplemento – 3, 1 ago. 2014.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

SEN, A. Temas-chave do século XXI. In: SEN, A.; KLIKSBERG, B. **As pessoas em primeiro lugar: a ética do desenvolvimento e os problemas do mundo globalizado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010. p. 15-136.

SIMON, H. **Comportamento Administrativo**. Rio de Janeiro: USAID, 1957.

SOUZA, C. **Capacidade Burocrática no Brasil e na Argentina: Quando a Política faz a Diferença**. Rio de Janeiro IPEA (Texto para Discussão, n. 2035), 2015.

_____. Capacidade Burocrática no Brasil e na Argentina: Quando a Política faz a Diferença. In: GOMIDE, Alexandre de Ávila; BOSCHI, Renato Raul (Eds.). **Capacidades Estatais em Países Emergentes - o Brasil em perspectiva comparada**. Rio de Janeiro: IPEA, 2016. p. 51–136.

_____. Modernização do Estado e construção de capacidade burocrática para a implementação de políticas federalizadas. **Revista de Administração Pública**, [s. l.], v. 51, n. 1, p. 27–45, 2017.

_____. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, n.16, Porto Alegre jul./dez. 2006.

STERNBERG, R. Creativity support policies as a means of development policy for the global South? A critical appraisal of the UNESCO Creative Economy Report 2013. **Regional Studies**, v. 51, n. 2, p. 336–345, 2017.

TAPIA, J. R. B. Desenvolvimento local, concertação social e governança: a experiência dos pactos territoriais na Itália. **São Paulo em Perspectiva**, v. 19, n. 1, p. 132-139, 2005.

THE ECONOMIST. **A survey of the new economy**. 23 September, p. 5 – 52, 2000.

VÁZQUEZ BARQUERO, A. Desarrollo económico local y descentralización: Aproximación a un marco conceptual. **Revista de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)**, 2000, p. 1–50.

_____. Desarrollo endógeno. Teorías y políticas de desarrollo territorial. **Investigaciones regionales**, n. 11, p. 183-210, 2007.

_____. **Desenvolvimento endógeno em tempos de globalização**. Porto Alegre: Fundação de Economia e Estatística, 2001.

VITTE, C. C. S. Gestão do desenvolvimento econômico local: algumas considerações. **Revista Internacional de Desenvolvimento Local**, v. 8, n. 13, p. 77-87, 2006.

WU, X; RAMESH, M; HOWLETT, M; FRITZEN, S. **Guia de políticas públicas: gerenciando processos**. Brasília: Enap, 2014.

YUSUF, S; NABESHIMA, K. Creative Industries in East Asia. **Cities**, v. 22, n. 2, p. 109–122, 2015.

ZHENG, J. “Creative Industry Clusters” and the “Entrepreneurial City” of Shanghai. **Urban Studies**, v. 48, n. 16, p. 3561–3582, 2011.



capítulo
11

Um modelo de análise para o estudo do processo

de implementação das políticas públicas: o caso do Programa Nacional de Assistência Estudantil nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul

Ramão Correa¹
Marília Patta Ramos²

Nas últimas décadas vivenciamos uma complexificação das sociedades modernas, que se manifesta em diferentes aspectos da vida social tais como a economia, a cultura e a política. Nesse cenário, o interesse nas ações do Estado, junto da reflexão sobre seu papel na contemporaneidade, são fatores que influenciam o crescente número de estudos focalizados nas políticas públicas.

Enquanto uma das consequências desse interesse no campo das políticas públicas, os *policymakers* e os pesquisadores dedicados ao tema foram descon-

¹ Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFRGS. Assistente Social do Instituto Federal Sul-rio-grandense (IFSul). E-mail: correa.ramao@gmail.com

² Phd em Sociologia pela Purdue University. Professora do Departamento de Sociologia, do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFRGS. E-mail: marilia-ramos68@gmail.com

truindo a ideia naturalizada sobre o processo de implementação, demonstrando que essa etapa é uma das mais críticas de todo o ciclo das políticas públicas (LOTTA, 2010).

Historicamente, o interesse no processo de implementação das políticas públicas tem origem na crescente valorização do estudo das ações governamentais a partir da década de 70, em um momento de acentuada preocupação com a eficácia³, a efetividade⁴ e a eficiência⁵ das ações dos governos no que tange as questões de governança e capacidade de resolução de problemas públicos (BARRETT, 2004; SECCHI, 2015, DI GIOVANNI, 2015).

No campo acadêmico os interesses no processo de implementação centraram-se em alguns eixos principais, como por exemplo: i) a análise do conteúdo político e do processo de tomada de decisão das políticas públicas; ii) os estudos de avaliação sobre o resultado e a efetividade das políticas públicas; iii) os estudos organizacionais para compreender a operacionalização das políticas e sua organização administrativa que determinam comportamentos (LOTTA, 2010).

A complexificação das pesquisas sobre implementação também englobou ao longo do tempo o papel de atores sociais como os *stakeholders*, os movimentos sociais, os veículos de comunicação, as organizações não governamentais (ONGs), os beneficiários atendidos pelas políticas e outros, alterando, deste modo, o foco dos estudos, antes centralizados nos resultados e na causa das falhas das políticas, para o momento da transformação do planejado em ação, ou seja, o interesse centrou-se no processo de implementação (LOTTA, 2010).

³ “No plano geral, a eficácia de um dado programa diz respeito à relação entre características e “qualidades” dos processos e sistemas de sua implementação, de um lado, e os resultados a que chega, de outro. Assim, será mais eficaz – atingirá seus resultados em menor tempo, menor custo e com mais alta qualidade – aquele programa que se apoiar em processos e sistemas adequados de implementação” (DRAIBE, 2001, p. 35).

⁴ “[...] diz respeito às qualidades de um programa, examinadas sob os parâmetros técnicos, de tempo e de custos. Em uma relação definição relativamente restrita, pode ser entendida a relação entre produtos (bens e serviços) e custos dos recursos (insumos e atividades), confrontada como uma norma ou parâmetro. Medidas de custo/benefício seriam, nesta acepção, os melhores indicadores da eficiência [...]” (DRAIBE, 2001, p. 36).

⁵ “[...] refere-se à relação entre objetivos e metas, de um lado, e impactos e efeitos de outro. Ou seja, a efetividade de um programa se mede pelas quantidades e níveis de qualidade com que realiza seus objetivos específicos, isto é, as alterações que se pretende provocar na realidade sobre a qual o programa incide” (DRAIBE, 2001, p. 36).

De acordo com Mazmanian e Sabatier (1989) o processo de implementação das políticas públicas é compreendido como a realização de uma decisão política básica feita, geralmente, em um estatuto. Essa decisão “identifica o(s) problema(s) a ser(em) tratado(os), estipula o(s) objetivo(s) a ser(em) perseguido(s) e, de várias maneiras, ‘estrutura’ o processo de implementação” (MAZMANIAN; SABATIER, 1989, p. 540, tradução nossa).

A implementação das políticas públicas ocorre, portanto, quando as decisões, os objetivos e as metas propostos na fase de elaboração se transformam em realidades concretas, ou seja, quando as intenções são convertidas em ações (SECCHI, 2015).

Ocorre que esse processo de efetivação das políticas públicas não é imune às “falhas de implementação” (*implementation gap*). Os estudos pioneiros de Pressman e Wildavsky (1973) mostraram que aquilo que poderia ser considerado apenas como um problema técnico ou administrativo é inerente ao processo complexo de implementar, porque se relaciona com um emaranhado de elementos políticos que podem frustrar uma grande engenharia política.

Nesse sentido, o processo de implementação demonstra que a execução de uma política pública pode se transformar em processo problemático devido ao fato de que, constantemente, se diferencia das intenções de seus formuladores. A semelhança ou o distanciamento do processo de implementação em relação ao plano original é valorizado porque na maioria das vezes a implementação é observada a partir do plano que originou a política (LIMA; D’ASCENZI, 2014).

Na tentativa de compreender, operacionalizar e mitigar os díspares problemas relacionados à implementação, diferentes abordagens foram construídas para compreender esses “problemas de implementação”; trataremos dessas diferentes compreensões destacando as abordagens baseadas no controle, na cognição e, mais especificamente, focaremos na interação (LIMA; D’ASCENZI, 2014).

Como referencial empírico, para o uso da abordagem baseada na interação, neste capítulo apresentaremos um modelo de análise que vem sendo cons-

truído para pesquisar o processo de implementação do Programa Nacional de Assistência Estudantil (PNAES) nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia (IFs) que atuam no estado do Rio Grande do Sul (RS).

Especificamente, o modelo em questão foi construído a partir dos dois modelos clássicos para o estudo da implementação, *top-down* e *bottom-up*, junto ao modelo de sub-processos elaborado por Draibe (2001). O referido modelo apresenta elementos que podem auxiliar na compreensão do processo de implementação do PNAES nos IFs, não excluindo a possibilidade de adaptação para o estudo do processo de implementação de outras políticas.

1. Abordagens para análise do processo de implementação das políticas públicas

O processo de implementação das políticas públicas engloba o risco de erro (BARDACH, 1980). Esses erros podem ocorrer em razão de um conjunto ampliado de fatores, dentre os quais: 1) a compreensão imperfeita dos limites teóricos das instituições e dos processos que, geralmente, os implementadores confiam para implementar, a exemplo das burocracias políticas, dos mecanismos de concessão de auxílios, contratos públicos, auditorias administrativas e outros; 2) mesmo quando possuímos uma compreensão dos limites teóricos dos mecanismos de implementação, é necessária a certeza sobre quais são esses limites em todo e qualquer caso específico; 3) nem a teoria, nem mesmo a sabedoria prática podem desconstruir o fato de que em inúmeros casos a escolha dos mecanismos de implementação são os mais variados possíveis (BARDACH, 1980).

Diante dos inúmeros “problemas” que podem acompanhar o processo de implementação, diferentes correntes analíticas se constituíram na tentativa de identificar, compreender e apresentar soluções. Essas distintas correntes originaram três abordagens para a análise da implementação, que são as abordagens baseadas no controle, na cognição e na interação (LIMA; D’ASCENZI, 2014).

1.1 Modelos analíticos de implementação baseados no controle e na cognição

Os estudos sobre o processo de implementação a partir de abordagens baseadas no controle valorizam as determinações descritas no plano normativo da política e, ao mesmo tempo, interessam-se pela análise do exercício do controle por indivíduos e instituições, responsáveis pela operacionalização do plano (LIMA; D'ASCENZI, 2014).

De acordo com Hill e Hupe (2014), foram Pressman e Wildavsky (1973) os primeiros interessados em estudos sistemáticos sobre a implementação. Nesses estudos iniciais, a abordagem geral utilizada foi tipificada como *top-down*, cuja característica é a visão funcionalista, tecnicista e com acentuada oposição entre as esferas política e administrativa envolvidas na implementação das políticas públicas (HILL; HUPE, 2014).

As questões inerentes à implementação, percebidas por uma abordagem baseada no controle, buscam determinar em que medida a execução bem-sucedida de uma política possui relação com a legislação que a estrutura. Ainda, de que forma essa mesma legislação conforma as relações entre as distintas organizações e departamentos no nível local. Em outras palavras, a implementação é compreendida na sua relação com os documentos oficiais que apresentam e definem as políticas.

Para essa abordagem, o processo de implementação é percebido enquanto uma cadeia hierárquica, e atrela o “sucesso” ou “fracasso” de uma política a uma série de *links*, de modo que o grau/nível de cooperação entre diferentes agentes deve ser próximo a 100% ao passo que as somas de pequenos déficits de cooperação criam, cumulativamente, um grande déficit de implementação (HILL; HUPE, 2014).

O pensamento racionalista é outra característica marcante dessa abordagem, identificado por meio do entendimento da implementação enquanto um conjunto ordenado de atividades-meio que têm como finalidade o alcance de objetivos previamente definidos pela legislação.

A ideia de burocracia, originada em Max Weber, também pode ser observada nessa abordagem, ao compreender a implementação como parte

de um sistema com um comando centralizado e hierarquicamente definido que separa as questões políticas – associadas aos formuladores – das questões administrativas – associadas aos burocratas implementadores (HILL; HUPE, 2014; SECCHI, 2015).

Desse modo, a abordagem baseada no controle associa o processo de implementação, e seus “problemas”, à conformidade ou inconformidade entre o que foi pensado e materializado no quadro normativo da política (seus objetivos) e o que realmente os implementadores realizaram na prática, de modo que os problemas de implementação se restringem a relação objetivos traçados/objetivos alcançados.

Dentro de uma perspectiva crítica, Lima e D’Ascenzi (2014) argumentam que o modelo de análise baseado no controle apresenta uma visão limitada ao julgar que, do ponto de vista da gestão, o sucesso da política é determinado apenas com base no alcance dos objetivos definidos; e por compreender que os indivíduos possuem uma natureza colaborativa, de modo que os conflitos de interesse e a não conformidade com os objetivos estabelecidos pelo plano e autoridade organizacional são tratados como questões desviantes.

Já a abordagem baseada na cognição enfatiza a dimensão simbólica para o estudo da ação do Estado, sugerindo que a visão de mundo dos atores influencia seu comportamento e, sendo a implementação um produto da ação humana, os resultados e a conformação da política podem ser afetadas (LIMA; D’ASCENZI, 2014).

Os principais teóricos dessa abordagem são Sabatier (1986) que apresenta a noção de Coalizões de Defesa⁶, Muller e Surel (2002) que elaboram a noção de Matrizes Cognitivas⁷, Bruno Jobert e Pierre Muller (1987) que

⁶ “[...] arranjos formados por atores de várias organizações públicas e privadas que compartilham um projeto de política pública e procuram realizar seus objetivos comuns. A definição considera que há articulação entre atores inseridos em diferentes instituições, e o projeto compartilhado para o setor corresponde à referência primária dos indivíduos e se sobrepõe aos conflitos administrativo-organizacionais ou político-partidários. O conceito possibilita trabalhar com a participação de atores externos às organizações públicas [...]. Isso permite também introduzir na análise o papel dos grupos sociais, suas relações com os atores estatais e o impacto daí decorrente para a implementação” (LIMA; D’ASCENZI, 2014, p. 58).

⁷ “[...] sistemas de representação do real no interior dos quais os diferentes atores públicos e privados agem. Essas matrizes orientam as ações dos atores, formando um filtro por meio do qual é processada a estrutura normativa da política, e influenciado, assim, a sua execução” (LIMA; D’ASCENZI, 2014, p. 58).

apresentam a noção de Referenciais⁸ e Surel (2008) que organiza a noção de Paradigma⁹.

Enquanto as abordagens baseadas no controle e na interação estão centradas em variáveis como poder e interesse, a abordagem cognitiva está focada nas ideias, e reconhece que elas podem influenciar diretamente a ação política.

1.2 Modelos analíticos de implementação baseados na interação

Um modelo de análise do processo de implementação baseado na interação enfatiza que as decisões dos burocratas do nível de rua, suas rotinas de trabalho e os dispositivos construídos para lidar com as incertezas e pressões inerentes ao trabalho diário, tornam-se, efetivamente, as políticas públicas (LIPSKY, 2010). Com isso, o interesse de pesquisa antes focalizado em questões sobre “como aqueles que estão em cima exercem poder de controle durante a implementação”, passa a englobar as expectativas dos atores do nível local, incluindo os usuários das políticas.

Frente a essa perspectiva, o processo de implementação passou a ser percebido como um conjunto de estratégias construídas em nível local, com a finalidade de resolver problemas cotidianos, e não mais como mera execução técnica e despolitizada das decisões tomadas no topo da cadeia hierárquica. Diante dessa perspectiva, os burocratas do nível de rua assumem um papel chave na resolução dos problemas cotidianos, passando a ser os responsáveis pela entrega do “produto final” das políticas públicas.

Para essa abordagem, o poder de discricionariedade dos atores implementadores se apresenta como relevante para o estudo do processo de implementação, ao argumentar que distintas compreensões de um mesmo plano podem resultar em políticas diferentes.

⁸ “Referencial é uma imagem da realidade social construída por meio do prisma das relações de hegemonia setorial e global (JOBERT; MULLER, 1987). Essa imagem permite atuar sobre a realidade por meio das normas que produz” (LIMA; D’ASCENZI, 2014, p. 58).

⁹ “[...] um paradigma não é somente uma imagem social, mas um conglomerado de elementos cognitivos e práticos que estruturam a atividade de um sistema de atores, que o tornam coerente e durável” (LIMA; D’ASCENZI, 2014, p. 59).

Essas reinterpretações de um plano original não são percebidas como comportamentos desviantes, mas como necessidades que surgem em razão de problemas práticos relacionados ao cotidiano do trabalho (SECCHI, 2015). Por essa razão, em uma abordagem baseada na interação, a implementação é entendida como um processo interativo entre a estrutura normativa da política e as características dos seus espaços de execução (LIMA; D'ASCENZI, 2013).

Nessa abordagem, o plano da política desempenha a função de delimitar o campo de atuação, definindo o problema público que será enfrentado, os atores, as ferramentas de ação e o segmento onde os recursos serão alocados; enquanto que a execução se constitui como um momento que possibilita uma adaptação dos objetivos e a construção das ferramentas de gestão de acordo com os contextos sociais específicos (LIMA; D'ASCENZI, 2014).

O processo de implementação, percebido pela ótica da interação, inclui mudanças na própria compreensão dos problemas públicos. Pois considera que os atores envolvidos na implementação, ainda que atuem em instituições/órgãos/departamentos com características semelhantes, podem ressignificar o plano original da política e construir estratégias diferenciadas de resolução de problemas, de acordo com as realidades sociais específicas.

Por essa razão, a interação com o arranjo institucional onde a política será implementada possuiria força explicativa para o processo de implementação. Tal arranjo envolve, dentre outros, os recursos financeiros, os recursos materiais, os recursos humanos disponíveis, a capacidade de implementar mudanças, a participação ou não dos usuários no processo de tomada de decisão e a interação estabelecida entre atores do processo.

Ao abordar o processo de implementação por essa perspectiva, Bardach (1980) elaborou a metáfora da implementação como um jogo: a implementação seria a continuação do processo político, ao envolver uma quantidade significativa de recursos e de atores em contínuas disputas por resultados finais e vantagens estratégicas. Os jogos de implementação, segundo Barbach (1980), são as disputas e as alianças construídas pelos distintos atores do campo na tentativa de maximizar e pôr em prática seus in-

teresses em relação aos “adversários”. A metáfora destaca as incertezas que vigoram durante o processo de implementação (LIMA; D’ASCENZI, 2014).

Os jogos de implementação mais comuns apresentados por Bardach (1980), e que serão observaremos em nosso modelo de análise são:

- a) o desvio de recursos;
- b) a mudança de objetivos durante a implementação;
- c) a evasão ou resistência dos subordinados frente às tentativas de controle de seu comportamento pelos superiores.

Especificamente, nosso objetivo é observar como ocorrem as disputas e as alianças em torno do processo de implementação do PNAES nos IFs do Rio Grande do Sul no que tange seus sistemas gerenciais e decisórios, sistemas de divulgação e informação, sistemas de seleção, sistemas de capacitação das equipes, sistemas logísticos e operacionais e sistemas de monitoramento e avaliação internos.

No modelo de análise que propomos, são observados os jogos de implementação em seis subprocessos inerentes a implementação, os quais descreveremos a seguir.

1.3 A implementação enquanto um conjunto de subprocessos

O estudo do processo de implementação das políticas públicas abrange diferentes tipos de abordagem. Em razão do interesse, da necessidade e dos recursos, opta-se por uma abordagem que privilegie as normas e o controle (*top-down*), a interação entre estrutura, planos e atores (*bottom-up*) ou o papel das ideias e sua influência na ação política.

No entanto, consideramos que algumas questões são importantes para o pesquisador interessado no estudo da implementação, como por exemplo, onde concentrar os esforços para uma visão ampliada e compreensão coerente dos processos inerentes à implementação?

Na tentativa de trazer luz à essa questão buscamos auxílio nos escritos de Draibe (2001), que elaborou um sistema dividido em subprocessos de implementação. Os subprocessos de implementação funcionam como um recurso teórico-metodológico que indica para onde o pesquisador pode olhar para compreender como ocorreu a implementação em distintos contextos de pesquisa.

Os subprocessos de implementação somam um total de seis e são assim nomeados: 1) processos gerenciais e decisórios, 2) processos de divulgação e informação, 3) processos de seleção, 4) processos de capacitação, 5) processos logísticos e operacionais, 6) processos de monitoramento e avaliação internos (DRAIBE, 2001).

Os *processos gerenciais e decisórios* fazem referência a estrutura organizacional de uma política. Ele é o subprocesso responsável pela condução e direcionamento da implementação (DRAIBE, 2001). A legitimidade dos burocratas implementadores também pode ser analisada dentro deste subprocesso, como afirma Draibe (2001, p.32): “é igualmente importante [...] compreender a natureza e os atributos dos gerentes, ou melhor, da autoridade que conduz o processo”. Torna-se possível, por exemplo, investigar se os burocratas implementadores pertencem ao quadro institucional, se são externos a ele ou se possuem liderança e legitimidade.

O processo de implementação também se apoia na *divulgação e circulação de informações* entre seus diferentes atores e níveis. Para Draibe (2001) parte do sucesso da implementação depende da adequação dos meios de divulgação junto aos públicos interno e externo da política, em conjunto da qualidade da informação (se é clara ou suficiente) entre os agentes implementadores e os beneficiários do programa. Aqui pode-se tomar ciência, por exemplo, se informações tais como os objetivos, as condições de acesso, permanência e desligamento são compreensíveis e abarcam as equipes responsáveis pela operacionalização e seus beneficiários na quantidade e qualidade necessária à materialização das atividades.

No caso específico do estudo do processo de implementação do PNAES nos IFs do Rio Grande do Sul, os estudantes beneficiados, antes de

sua vinculação ao programa, passam por um *sistema de seleção*. Nesse sub-processo pode-se analisar os sistemas e os critérios de seleção e, ao mesmo tempo, identificar se são de conhecimento das equipes responsáveis pela operacionalização do programa e seus usuários.

Para Draibe (2001), é importante para análise do processo de implementação a verificação da capacidade dos burocratas implementadores e das equipes operacionais cumprir tarefas inerentes à implementação, fato que se relaciona com o *subprocesso de capacitação*. Interessa-nos conhecer se existiram sistemas de capacitação para os burocratas implementadores e para as equipes responsáveis pela operacionalização do programa. Caso tenham existido, as capacitações foram em quantidade e com qualidade suficientes e adequada as atividades que devem ser realizadas? Após a capacitação, os burocratas sentiram-se seguros para desenvolver as atividades esperadas?

Os *sistemas de monitoramento e avaliação* podem ser caracterizados de diferentes formas. Draibe (2001) descreve que o processo de implementação tende a ser monitorado e supervisionado geralmente nos seus estágios iniciais, enquanto avaliações internas tendem a ser incomuns e cedem lugar ao exame dos registros administrativos e à coleta das opiniões dos agentes implementadores. A autora indica que as auditorias e avaliações externas, pautadas pelo rigor científico com foco na implementação, vêm se propagando com maior frequência, mas ainda são consideradas incomuns (DRAIBE, 2001).

Com base nos escritos de Draibe (2001), nosso interesse nesse sub-processo se relaciona com as seguintes questões: existe/existiu algum sistema de monitoramento do processo de implementação do PNAES? O PNAES já foi avaliado? Caso existam os procedimentos de monitoramento e avaliação são regulares? Ocorreram correções nos processos e procedimentos do programa como resultado das evidências coletadas? Os achados foram sistematizados e socializados?

No que tange o sub-processo *logístico e operacional*, trataremos do que Draibe (2001) classificou como atividade fim de um programa. Nesse sub-

processo do PNAES interessa-nos conhecer os parâmetros de suficiência, tanto de recursos humanos (suficiência de equipe para atendimento das demandas do programa e condições de trabalho) como financeiros (se chegam ao destino e em tempo hábil).

2. O objeto de pesquisa que inspirou o modelo de análise

O Programa Nacional de Assistência Estudantil foi instituído pelo Decreto nº 7.234 de 2010. Seus objetivos visam o atendimento de estudantes em situação de vulnerabilidade social matriculados em cursos presenciais nas instituições federais de ensino. O decreto estabelece a finalidade do programa, seus objetivos, suas ações e as áreas que elas devem ser desenvolvidas, bem como seu público alvo.

Compreendemos que há uma descrição razoavelmente detalhada sobre o conteúdo do programa, mas não sobre a forma como as decisões devem se converter em ação. Assim, surge a possibilidade de distintas formas de implementação se materializarem, o que resulta, por consequência, em desenhos de políticas de assistência estudantil diferentes.

Diante dessa possibilidade, o problema de pesquisa que o modelo atende busca identificar e discutir os elementos da implementação que possibilitaram e construíram políticas de assistência estudantil distintas nos três Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia que atuam no estado do Rio Grande do Sul.

3. Um modelo para análise do processo de implementação do PNAES nos IFs do RS

O referencial teórico dos estudos de implementação das políticas públicas destaca dois modelos analíticos principais. O modelo *top-down* (de cima para baixo), baseado no controle, e o modelo *bottom-up* (de baixo para

cima), baseado na interação (HILL; HUPE, 2014; SABATIER, 1986). Esses modelos se diferenciam em razão do grau de discricionariedade atrelada aos implementadores, uma vez que compreendem a implementação a partir da autonomia dos burocratas implementadores em relação aos planos e normas que estabelecem os objetivos da política (D'ASCENZI; LIMA, 2011).

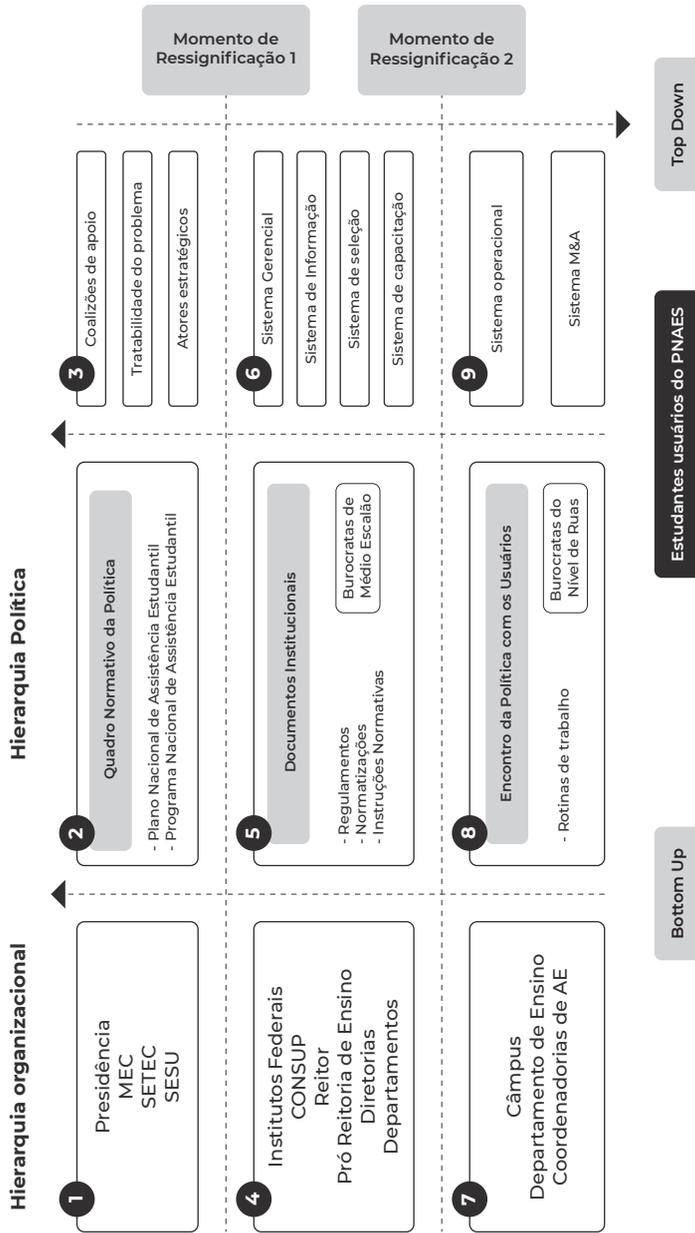
O modelo *top-down* edifica-se a partir de uma abordagem sequencial, funcionalista e tecnicista, que possibilita a compreensão das políticas públicas enquanto o resultado de etapas guiadas por diferentes lógicas. A tomada de decisão é percebida como uma atividade exclusivamente política, enquanto a implementação corresponde a atividade administrativa (HILL; HUPE, 2014; SECCHI, 2015). Em suma, a implementação corresponderia a execução de atividades com o objetivo de atender as metas definidas no processo de formulação da política.

Já o modelo *bottom-up* destaca o papel que os burocratas implementadores e as redes de atores desempenham, ao se auto-organizarem e modelarem o processo de implementação. Nessa perspectiva, a discricionariedade é percebida como inevitável e mesmo desejável, ao considerar que os agentes implementadores possuem o conhecimento das situações locais e podem adaptar de forma eficiente o plano aos contextos.

Esses dois modelos são diferentes em razão dos seus focos de análise: o *top-down* centra-se nas normas e nos planos, o *bottom-up* destaca o papel dos atores e seu poder de discricionariedade. Neste trabalho buscamos mobilizar elementos dos dois modelos.

Do *top-down* detemos a importância do plano, no sentido de potencialidade. Do *bottom-up*, o papel dos burocratas implementadores que, na interação com o ambiente institucional, podem ressignificar e adaptar o plano e seus objetivos.

Figura 1 – Modelo para análise do processo de implementação do Programa Nacional de Assistência Estudantil nos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia do Rio Grande do Sul



Fonte: Draibe (2001). Elaboração dos autores.

A figura 1 apresenta o modelo de forma esquemática. Ele está dividido em nove quadrantes: três quadrantes verticais, subdivididos em três: (1-4-7), (2-5-8) e (3-6-9), outros três, horizontais, também subdivididos em três (1-2-3), (4-5-6) e (7-8-9).

No primeiro quadrante vertical (1-4-7) foi estabelecida a cadeia hierárquica organizacional envolvida com o processo de implementação do PNAES nos IFs em questão. No quadrante vertical (1) identificamos a instância deliberativa máxima. Em razão de sua natureza jurídica, autarquia, os Institutos Federais possuem autonomia administrativa, patrimonial, financeira, didático-pedagógica e disciplinar (BRASIL, 2008), estando subordinados à Presidência da República, ao Ministério da Educação (MEC) e a Secretaria de Educação Profissional e Tecnológica (SETEC). Além disso, porque ofertam cursos de nível superior e de pós-graduação, algumas de suas atividades estão subordinadas à Secretaria de Educação Superior (SESU).

No quadrante vertical (4) encontramos a cadeia hierárquica organizacional dos Institutos onde a pesquisa será realizada. Essa é a cadeia de comando local, por assim dizer, onde o órgão deliberativo máximo é o Conselho Superior (CONSUP), ao qual os reitores respondem. Abaixo dos (as) reitores (as), se encontram as Pró-reitorias de ensino, às quais se vinculam as diretorias, departamentos e coordenadorias de assistência estudantil responsáveis pelo processo de implementação e gestão do PNAES nos IFs.

O quadrante vertical (7) representa os campi dos IFs onde a “política encontra o problema”. Nessa hierarquia, observamos os (as) diretores(as) de campus como instâncias decisórias máximas, um departamento de ensino e coordenadorias de Assistência Estudantil, que na ocasião de nossa pesquisa, estão vinculadas ao diretor do campus ou ao chefe do departamento de ensino.

No segundo quadrante vertical (2-5-8) identificamos o quadro normativo da política, que por sua vez, também está disposto de forma hierárquica. No quadrante (2) encontramos o Plano Nacional de Assistência estudantil e o Decreto nº 7.234 de 2010, que instituiu o PNAES.

Já no quadrante (5) encontram-se os documentos institucionais como regulamentos, normatizações e instruções normativas construí-

das a partir do quadro normativo (2). Nesse processo de construção das normativas institucionais realizadas pelos três IFs, podemos observar se ocorreram adaptações em relação ao plano original; por essa razão, a transição do quadrante (2) para o quadrante (5) foi denominada Momento de Resignificação 1.

O quadrante (8) tem a função de representar o momento no *campus*, onde observamos o encontro da política com os usuários, a partir do trabalho dos burocratas do nível de rua. Por meio da observação e de entrevistas com esses atores, poderemos conhecer suas rotinas de trabalho e as formas como lidam com os “problemas” cotidianos. Na transição do quadrante (5) para o quadrante (8), poderemos observar como os regulamentos internos dos IFs tomam forma na prática do trabalho diário, por essa razão o definimos como Momento de Resignificação 2.

Os quadrantes (3), (6) e (9) apresentam os subprocessos de implementação que serão observados. As fontes para sua compreensão são os documentos do quadrante (5) e os atores dos quadrantes (8) e (5).

O modelo de análise apresentado mescla elementos das duas abordagens clássicas dos estudos sobre implementação, o controle (*top-down*) e a interação (*bottom-up*). Nossa intenção não foi produzir um modelo acabado e definitivo, mas algo que se adaptasse às necessidades de nossa pesquisa. De outro modo, o modelo pode auxiliar enquanto uma fotografia, a partir da qual o pesquisador pode observar seu campo e estabelecer *links* que, de alguma forma, respondam aos seus interesses de pesquisa.

No caso particular de nosso estudo, o institucionalismo histórico também pode ser incorporado ao modelo. Pois contribui para a compreensão do papel que as instituições, no sentido de procedimentos, protocolos e normas, inerentes à estrutura organizacional de uma comunidade política (HALL; TAYLOR, 2003), desempenham durante o processo de implementação.

As instituições funcionam como modelos morais e cognitivos, que possibilitam a interpretação e a ação. Deste modo, no caso particular desse trabalho, os burocratas implementadores são percebidos como indivíduos envolvidos num mundo de instituições composto por símbolos, cenários e

protocolos, que fornecem filtros de interpretação, aplicáveis à situação ou a si próprio, a partir das quais se define uma linha de ação.

4. Considerações Finais

O estudo do processo de implementação das políticas públicas é complexo porque envolve relações humanas permeadas por símbolos, interesses e disputas em ambientes com recursos limitados. Ao mesmo tempo, diferentes abordagens podem resultar em diferentes resultados.

O tipo de abordagem e, conseqüentemente, o modelo de análise utilizado para o estudo da implementação, relaciona-se diretamente com a questão de pesquisa que orienta o investigador, com as necessidades de se produzir conhecimento em razão de uma demanda originada em um órgão específico, bem como com os recursos disponíveis para a materialização do estudo. No caso desse trabalho, procuramos demonstrar o modelo de análise construído para o estudo de uma política pública específica, o PNAES, implementada em um ambiente institucional particular, os IFs que atuam no RS.

O modelo em questão mescla elementos de duas abordagens, as baseadas no controle e as baseadas na interação. Isso ocorre porque interessa-nos compreender tanto o papel do plano normativo do PNAES quanto as interações construídas no ambiente institucional dos IFs gaúchos, sem perder de foco o objetivo do PNAES que é o atendimento de estudantes em situação de vulnerabilidade social.

Com base no modelo, identificamos que cada um dos três IFs que atuam no Rio Grande do Sul implementaram políticas de assistência estudantil distintas entre si. A análise do Plano Nacional de Assistência Estudantil e do Programa Nacional de Assistência Estudantil em comparação aos Regimentos, Normatizações e Regulamentos construídos pelos burocratas implementadores no Momento de Ressignificação (1) originou sistemas gerenciais, de informação e de seleção de estudantes diferentes entre si.

Por meio do modelo de análise identificamos que, na interação entre os quadrantes verticais (5), onde situam-se os documentos institucionais, e o quadrante (8), onde atuam os burocratas do nível de rua, ocorreu um Momento de Resignificação que também diferenciou as políticas de assistência estudantil dos IFs gaúchos no que tange às práticas de trabalho estabelecidas entre burocratas do nível de rua e usuários.

O modelo de análise, apoiado no referencial teórico do institucionalismo histórico, busca compreender a implementação do PNAES considerando que o processo foi influenciado pelas características das Instituições que se uniram para criação dos institutos em 2008. Identificamos, portanto, que as normas, as regras e as práticas voltadas para os estudantes em situação de vulnerabilidade social possuem relação com as normas, regras e práticas que ocorriam nos Centro Federais de Educação Ciência e Tecnologia, instituições essas que originaram os IFs, antes mesmo da criação do PNAES.

Referências

BARDACH, E. On designing implementable programs. *In*: MAJONE, G.; QUADE, E.S. (Eds.). **Pitfalls of Analysis**. London: John Wiley and Sons, 1980.

BARRETT, S. M. Implementation studies: time for a revival? Personal reflections on 20 years of implementation studies. **Public Administration**, vol. 82, n. 2, pp.249-262, 2004.

BRASIL. **Decreto N° 7.234, DE 19 DE JULHO DE 2010**. Dispões sobre o Programa nacional de Assistência Estudantil – PNAES. Brasília, 19 de julho de 2010; 189º da Independência e 122º da República.

BRASIL. **Lei N° 11.892, DE 29 DE DEZEMBRO DE 2008**. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Brasília, 29 de dezembro de 2008; 187º da Independência e 120º da República.

D'ASCENZI, L.; LIMA, L. L. Avaliação da implementação da política nacional de educação profissional e tecnológica. **Revista Avaliação de Políticas Públicas**, ano 4, vol. 1. n. 7, jan – jun, 2011.

DI GIOVANNI, G. Implementação. *In*: DI GIOVANNI, G.; NOGUEIRA, M. A. (Orgs.). **Dicionário de políticas públicas**. 2. ed. São Paulo: Editora da Unesp; Funap, 2015.

DRAIBE, S. M. Avaliação de implementação: esboço de uma metodologia de trabalho em políticas públicas. *In*: BARREIRA, M. C. R.; CARVALHO, M. C. B. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC-SP, 2001.

HALL, P. A.; TAYLOR, R. C. R. As Três versões do neo-institucionalismo. **Lua Nova**, n. 58, 2003. Disponível em < <http://www.scielo.br/pdf/ln/n58/a10n58> >. Acesso em: 15 fev. de 2019.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing Public Policy**. Los Angeles: SAGE, 2014.

JOBERT, B.; MULLER, P. **L'Etat en action**. Paris: PUF, 1987.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de sociologia e política**, vol. 21. n. 48, pp. 101 – 110, dez, 2013.

LIMA, L. L.; D'ASCENZI, L. Estrutura normativa e implementação de políticas públicas. *In*: MADEIRA, L.M. (Org.). **Avaliação de Políticas Públicas**. Porto Alegre: Editora da UFRGS/CEGOV, 2014.

LIPSKY, M. **Street-level Bureaucracy: dilemmas of the individual in public services**. New York: Russel Sage Foundation, 2010.

LOTTA, G. S. **Implementação de Políticas Públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos Burocratas de Nível de Rua no Programa Saúde da Família**. Tese (Doutorado) – Universidade de São Paulo. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. Departamento de Ciência Política. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. 2010.

MAZMANIAN, D. A.; SABATIER, P. A. **Implementation and public policy**. Maryland: University Press of America, 1989.

MULLER, P.; SUREL, Y. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

PRESSMAN, J. L., WILDAVSKY, A. **Implementation**. 3 ed. California: University of California Press, 1984.

SABATIER, P. A. Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A critical analysis and suggested synthesis. **Journal of Public Policy**, v. 1, n. 6, p. 21-48, jan, 1986.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2. Ed. São Paulo: Cengage Learning, 2015.

SUREL, Y. Las políticas como paradigmas. **Estudios Políticos**, n. 33, p. 41-65, jul-dez. 2008.



capítulo
12

O processo de implementação de uma Política Pública

- um instrumento de análise

Bianca Burdini Mazzei¹
Marta Ferreira Santos Farah²

As políticas públicas constituem formas de ação do Estado na tentativa de oferecer soluções aos problemas da sociedade. Essa concepção de Estado atuante por meio de políticas públicas passou a ser referência desde o início do século XX, quando, segundo Souza (2006, p. 22), disseminou-se o pressuposto de que “em democracias estáveis”, o que o governo faz ou deixa de fazer é passível de uma formulação científica e de ser analisado.

Como instrumento analítico, é interessante pensar a política pública como um ciclo de ações (*policy cycle*), com partes diferentes e interdependentes: agenda, formulação, implementação e avaliação. As principais críticas a esse modelo teórico analítico se referem à impossibilidade de separação total

¹ Doutora em Administração Pública e Governo pela Fundação Getúlio Vargas. Professora efetiva da Faculdade Estadual de Educação, Ciências e Letras de Paranavaí. E-mail: Bmazzei@brturbo.com.br

² Doutora em Sociologia pela USP. Professora Titular da Fundação Getúlio Vargas. E-mail: marta.farah@fgv.br

entres as partes do processo, uma vez que elas acabam ocorrendo concomitantemente; e, ainda, à inviabilidade de ordenação das etapas, pois estas se inter-relacionam e se organizam conforme cada situação (FREY, 2000; SILVA; MELLO, 2000; HILL, 2006). Apesar de limitações encontradas quando cada uma das fases é vista de maneira independente, o *policy cycle* pode ser considerado um importante instrumento de análise quando considera que as partes estão diretamente relacionadas (SILVA; MELO, 2000).

Sob essa perspectiva, o objeto de análise desse capítulo é o processo de implementação de políticas públicas, utilizando a divisão analítica para melhor entender as especificidades dessa fase em relação ao todo. As visões sobre o processo de implementação possuem relação direta com as diferentes concepções estruturais de estudo, apresentadas por Winter (2010) como três gerações de pesquisas.

A primeira geração de pesquisas sobre o processo de implementação de políticas teve como referência a abordagem *top-down* e, segundo Sabatier (1986), seus principais expoentes foram Pressman e Wildavsky (1973) e Mazmanian e Sabatier (1983). Nessa abordagem, a implementação começa com as decisões oficiais de uma política pública, que são tomadas/definidas por um governo central. Essas decisões consistem em definições detalhadas sobre os objetivos, as ações oficiais de implementação, os agentes implementadores e o público alvo, os principais fatores que afetam a política, seus resultados e impactos esperados (SABATIER, 1986). Para Subirats et al. (2012), essa abordagem traz a perspectiva dos legisladores e juristas tradicionais que tendiam a considerar a implementação como um processo meramente executivo, quase automático e mecânico.

Para Sabatier (1986), as pesquisas dessa primeira geração, realizadas no final dos anos 1970 e início dos anos 1980, chegaram a muitas conclusões pessimistas sobre os problemas da implementação, uma vez que, frequentemente, ela ocorria de maneira diferente do planejado pelas autoridades centrais. Esses resultados levaram Sabatier e Mazmanian (1986) a identificar seis condições para resultados efetivos no alcance dos objetivos legalmente estabelecidos pelo governo central, nos diferentes estágios de implementação: 1) definição de objetivos claros e consistentes; 2) interven-

ções para a incorporação de uma teoria implícita para a realização de mudanças sociais necessárias; 3) implementação de um processo legalmente estruturado que leve a uma conformidade com a implementação oficialmente desenhada; 4) comprometimento com os objetivos oficiais; 5) reconhecimento dos grupos de interesse, da legislação e da soberania do executivo; e 6) reconhecimento das mudanças nas condições socioeconômicas.

Conforme Sabatier (1986), o trabalho de Sabatier e Mazmanian observa seriamente os argumentos de outros pesquisadores como Lipsky (1971), Berman (1978; 1980) e Elmore (1978) sobre as limitações de um programa de controle hierárquico considerando a inevitável adaptação do processo de implementação, conforme o que eles denominam preferências dos implementadores do nível de rua (*street level bureaucrats*). Por isso, no enfoque *top-down* de análise da implementação das políticas públicas, os *policy makers*, decisores governamentais centrais, buscam selecionar um conjunto de instrumentos para gerenciar essas variações, como, por exemplo, selecionar implementadores oficiais, definir pontos passíveis de liberação, providenciar um adequado sistema de incentivos e sanções, entre outros. Sabatier e Mazmanian rejeitavam o controle hierárquico no sentido de constrangimento de comportamento, e acreditavam que o comportamento dos *street level bureaucrats* e dos grupos alvos da política poderia ser mantido dentro de limites aceitáveis, desde que se cumprissem as seis condições elencadas anteriormente.

Durante vários anos, experiências empíricas foram realizadas testando esse modelo teórico e conduzindo a algumas conclusões. A primeira delas foi o reconhecimento da importância da estrutura legal do processo de implementação, uma das maiores inovações para os estudos da área. A segunda, referente às seis condições para a implementação efetiva, recebeu fortes críticas, por não considerar a variação entre os diferentes programas e por dificultar a compreensão de suas estratégias ao longo do tempo de sua implementação. Foi observada uma variação da importância relativa dos fatores específicos entre os casos, embora todos evidenciassem a importância da definição clara e consistente dos objetivos.

A terceira conclusão foi relacionada ao foco na análise no *policy cycle*, formulação-implementação-reformulação, que levou muitos autores a estender suas análises por períodos mais longos do que os estudos anteriores sobre implementação, possibilitando levantar deficiências do programa original e melhorar as regras legais e estratégias políticas, aprendendo com elas. A quarta trouxe a observação de que o foco legalidade-definição de objetivos, quando combinado com períodos longos de dez anos ou mais, produziu menos resultados negativos em relação à performance dos primeiros estudos dessa primeira geração de pesquisas. Na quinta foi identificado um erro na ênfase dada aos objetivos claros e consistentes da política pública. Apesar de necessários, a rigidez excessiva significou impedimentos no alcance da efetividade dos programas e demonstrou a necessidade de modelos mais dinâmicos (SABATIER, 1986).

Subirats et al. (2012) relatam como principal crítica ao modelo *top-down* sua rigidez quanto a normas, não permitindo incorporar as contribuições não previstas na formulação da política, e surgidas dos processos sociais e políticos durante a implementação. Para os autores, os estudos empíricos mostraram a presença de uma série de modificações da concepção inicial, no processo de execução da política.

Sabatier (1986) também descreve o modelo *bottom-up*, da segunda geração de pesquisas, de análises do processo de implementação de políticas públicas, de 1975 a 1983. Para o autor, nessa abordagem, o foco da análise se desloca da perspectiva do decisor central para os demais atores (governamentais e não governamentais) negligenciados pela perspectiva *top-down*. Segundo Sabatier (1986), seus principais representantes foram Hjern e Hull (1982), Hanf (1982), Barret e Fudge (1981) e Elmore (1979).

A metodologia *bottom-up* começa com a identificação da rede de atores envolvidos na entrega do serviço público e no reconhecimento de que cada um deles possui seus próprios objetivos, estratégias, atividades e contatos. Então busca-se compreender as redes de contatos construídas pelos diferentes atores (nos níveis local, regional e nacional) envolvidos no planejamento, no financiamento e na execução dos programas governamentais. Os pesquisadores nessa linha concluíram que o sucesso do programa

depende mais dos indivíduos específicos presentes na estrutura local de implementação do que do esforço do governo central (SABATIER, 1986).

Para Lima e D'Ascenzi (2013), o modelo analítico *bottom-up* questiona dois supostos apresentados pelo modelo *top-down*: o de que os formuladores têm influência decisiva no processo de implementação e o de que a determinação de diretrizes explícitas, responsabilidades administrativas precisas e a definição de resultados exatos aumentam as chances de êxito na implementação das políticas. Para os autores, a discricionariedade dos implementadores é inevitável e até desejável, considerando os conhecimentos locais dos implementadores e a necessidade de adaptações do plano. Esses ajustes podem ser possíveis fontes de inovações, já que a política muda à medida que a implementação é executada, gerando o processo de formulação, implementação e reformulação.

Segundo Subirats et al. (2012), a perspectiva *bottom-up* permite considerar os processos sociopolíticos não previstos no desenho da política, permitindo identificar reações e estratégias diferentes das planejadas, segundo os interesses dos atores governamentais e não governamentais envolvidos no “jogo da implementação”. Essa expressão é tomada por Subirats et al. (2012), dos estudos de Bardach (1977), que usa a expressão “jogo” para atrair a atenção dos pesquisadores para os atores envolvidos nesse processo (aqueles que querem e os que não querem participar do jogo), assim como para a forma como constroem suas estratégias, suas táticas e os meios que estabelecem para a ação. Segundo os autores, nessa perspectiva de implementação, o plano da política pública (PPA – Programa de atuação Político Administrativo) estabelece um marco para o jogo, mas não enrijece o processo. No PPA é que aparecem as decisões legislativas e regulamentais do governo central e dos demais governos e administrações públicas necessárias para a implementação da política (SUBIRATS et al., 2012).

Segundo Lima e D'Ascenzi (2013, p. 112), na abordagem *bottom-up*, os problemas de implementação são vistos como decorrentes dos conflitos de interesses entre os atores. Por isso, “a solução para os problemas da implementação é construir instituições ou mecanismos que criem um contexto de cooperação para os participantes.”

Os pontos mais fortes dessa metodologia, levantados por pesquisas de avaliação apresentadas por Sabatier (1986) são: o desenvolvimento de uma metodologia explícita e replicável de identificação da *policy network* (rede de atores envolvidos na implementação) para, então, identificar a estrutura de implementação; não inicia com o programa governamental, mas com a percepção dos problemas pelos atores implementadores e as estratégias desenvolvidas para lidar com eles; o foco inicial não está nos objetivos formais da política pública, mas na liberdade para observar as consequências dos programas governamentais ou privados; possibilita trabalhar os problemas e as políticas públicas envolvendo outros programas; desloca o foco da estratégia para uma variedade de atores, possibilitando melhores estratégias de interação.

Hill (2006) sustenta, ainda, que, na complexidade própria do processo de implementação, a perspectiva *bottom-up* permite apreender a dinâmica da interação entre indivíduos e grupos implementadores. Para o autor, trata-se de uma abordagem mais realista sobre a implementação, centrada nas ações, contribuindo para a identificação mais clara do que influencia o processo da política, também do *como* e do *porquê*.

Sabatier (1986) aponta algumas limitações da abordagem *bottom-up*: o foco nos atores com diferentes objetivos, estratégias e influências pode levar ao perigo de dar maior peso a interesses de grupos centrais do que aos dos periféricos e com menor poder de influência; a ênfase aos atores presentes na estrutura de implementação tende a levar a não consideração dos esforços anteriores de cada grupo de atores para participar do processo da política; o reconhecimento da rede de relacionamentos dos atores envolvidos na política, mas não considera as variações entre eles, quanto às condições sociais e econômicas, a fatores legais, a recursos e às condições de participação; a pouca preocupação em entender a relação entre os atores de um setor específico.

Para Subirats et al. (2012), o enfoque *bottom-up* tende a relativizar a imagem “ideal típica” da implementação como um processo fundado na intenção dos atores que executam o conteúdo substantivo da política, de maneira menos mecânica e impessoal.

Lima (2012) afirma que os dois modelos se diferenciam quanto ao foco da análise. Enquanto a abordagem *top-down* dá ênfase às normas e planos, a *bottom-up* enfatiza os atores, suas ações e relações. Para Lima e D'Ascenzi (2013), a diferença entre as duas abordagens está na forma como cada uma vê o problema de implementação. Enquanto na metodologia *top-down* a natureza do problema está no processo administrativo organizacional que desenha a política - e sua solução está na especificação de objetivos e das formas de controles -, na metodologia *bottom-up*, o problema está nos conflitos de interesses, e a "solução" está na obtenção de cooperação entre os participantes desse processo.

A partir das principais críticas às limitações de cada uma dessas abordagens, Hill (2006) destaca que, separadamente, nenhuma delas consegue compreender a complexidade do processo de implementação das políticas, apresentando-as como metodologias "super-simplificadas". Por isso, na tentativa de captar uma melhor relação entre a política formulada e a implementação, o autor sugere uma aproximação das duas abordagens em uma combinação de suas principais contribuições, conforme cada contexto de implementação.

Dessa forma, a partir do desenvolvimento histórico dessas duas correntes, inicialmente dominantes, conforme discutido por Sabatier (1986), Subirats et al. (2012), Hill (2006) e outros autores contemporâneos, surge uma terceira via que procura combinar as melhores características das abordagens *bottom-up* e *top-down* para análise do processo de implementação.

Nessa perspectiva híbrida, Subirats et al. (2012) partem da proposta de Bardach para definir a implementação atraindo a atenção para todos os atores envolvidos no processo, e não somente os governamentais e centrais. Eles consideram tanto as decisões substantivas e formalmente institucionalizadas durante a programação de uma política pública, como as formas de ação para a implementação.

A partir dessa abordagem, Subirats et al. (2012) incorporam cinco dimensões como fatores explicativos do processo de implementação e que, segundo os autores, devem apoiar a análise da implementação: (a) a estrutura do programa (PPA), apresentação do conteúdo substantivo da

política, das possibilidades de expressão da intenção do legislador, das modalidades de intervenção escolhidas e dos ajustes institucionais predefinidos; (b) o sistema administrativo da implementação – identificação das organizações administrativas responsáveis pela implementação (conjunto de atores participantes de uma rede de interações / *networks*); (c) o peso econômico, político e social dos grupos alvos – capacidade de exercer influência e negociação compondo os grupos dominantes e os marginais; (d) as variáveis situacionais – modificações do contexto econômico e social que compõe a conjuntura local do processo de implementação; (e) a proposta de transição do conceito de “implementação” para o de “jogo de implementação” – que consiste na análise das relações entre os diferentes atores envolvidos e à forma como se organizam para realizar o processo de implementação.

Arretche (2001) também apresenta a abordagem híbrida, de cima para baixo e de baixo para cima, quando reconhece a importância dos planos de políticas formulados sistematicamente com a apresentação dos objetivos e das estratégias do programa, e, ao mesmo tempo, a grande distância, que normalmente ocorre entre os desenhos dos programas e a tradução deles. Ela afirma ser essa distância uma contingência da implementação e a atribui a decisões tomadas pelos implementadores no contexto em que trabalham. Por isso a autora afirma que “[...] é prudente, sábio e necessário admitir que a implementação modifica as políticas públicas” (ARRETCHÉ, 2001, p. 46).

Segundo a autora, é preciso olhar sem ingenuidade para o processo de implementação, reconhecendo as principais dificuldades que ele pode apresentar e trabalhando com as variações surgidas. Ela também apresenta a implementação como um jogo, em que autoridades centrais tentam induzir os implementadores a colocarem em prática objetivos e estratégias que não foram desenhados por eles. Por isso, segundo ela, cabe ao governo central desenvolver uma boa estratégia de incentivos.

Ainda, Arretche (2001) sustenta que é preciso reconhecer e administrar as complexidades do processo de implementação. Nesse sentido, a autora chama a atenção para alguns pontos a serem incorporados à análise:

(a) a diversidade de atores (governamentais e não governamentais) envolvidos, tanto no processo de formulação da política quanto no processo de implementação, gerando, assim, dois processos diferentes, de negociação e barganha; (b) a influência dos atores implementadores na política, sua autonomia decisória, seu conhecimento e considerando a aceitação dos objetivos e regras da política; (c) a diversidade de contextos em diferentes unidades da federação; (e) a natureza conflituosa das relações federativas entre diferentes níveis de governo em função, principalmente, da competição eleitoral.

A autora reconhece a diversidade de atores governamentais e não governamentais envolvidos no processo de implementação e argumenta que o grau de sucesso do programa está diretamente relacionado à ação cooperativa entre eles. Entre esses atores não estão apenas os agentes institucionais do processo de implementação, mas também os potenciais beneficiários e provedores que influenciam diretamente o processo. Nesse sentido, Arretche (2001) afirma que essa cooperação entre os atores quase sempre não ocorre automaticamente, por isso depende de uma coordenação por parte do governo.

Quanto ao segundo ponto de análise do processo de implementação, Arretche (2001) reconhece a grande influência dos atores implementadores “no fazer” da política, especialmente porque são eles que acabam “fazendo” a política no dia a dia local. Por isso, no sentido de identificar o que direciona as ações dos implementadores, a autora faz três questionamentos: o quanto os agentes implementadores realmente conhecem o programa; qual é o nível de aceitação dos objetivos e regras do programa pelos implementadores; e quais são as condições institucionais para o processo de implementação do programa.

A autora chama a atenção também para a diversidade de contextos, condições de implementação e capacidade local nas diferentes unidades da federação que podem fazer com que a mesma regulamentação produza resultados diversos. Para Arretche (2001), essas diferentes aplicações do programa ocorrem principalmente em função do jogo de interesses entre os atores envolvidos no programa. A autora argumenta que ainda na for-

mulação há um processo de negociações e barganhas entre os diferentes atores, fazendo com que o desenho do programa nem sempre seja o mais adequado no que se refere ao seu desempenho na resolução do problema, mas aquele que possibilitou obter algum nível de acordo durante o processo decisório. Além disso, os formuladores não detêm completa informação sobre a realidade em que se pretende interferir. Dessa forma, nem sempre as estratégias de implementação do plano apresentam um desenho coeso e ajustado, gerando especificações e variações no plano local, podendo até operar de modo contrário aos objetivos estabelecidos.

E, ainda, segundo a autora, existe uma natureza conflituosa das relações federativas entre diferentes níveis de governo, em função, principalmente, da competição eleitoral. Dessa forma, os programas envolvendo governos de determinados partidos políticos que competem entre si tendem a não produzir um comportamento cooperativo entre os diferentes entes federativos, algo necessário para a correspondência dos objetivos nas relações que ocorrem no processo de implementação.

Considerando esses pontos, Arretche (2001) destaca que no processo da política há processos de barganha e de negociação entre os diferentes atores, presentes em uma extensa rede de organizações governamentais e não governamentais, interferindo diretamente no processo de implementação. Por isso, chama a atenção para a necessidade de uma coordenação estratégica por meio de uma adequada estrutura de incentivos coordenada pela autoridade central. Tomando como base esses pontos de análise, fica evidente a presença da abordagem híbrida do processo de implementação.

Com base nesse movimento híbrido do processo de implementação de políticas públicas, alguns autores preferem separar analiticamente cada uma das etapas do processo de *policy cycle*. Para Subirats et al. (2012), é importante a compreensão separadamente dos processos de formulação e implementação, a fim de melhor observar a complexidade da implementação.

Subirats et al. (2012, p. 179) dizem que o processo de implementação não inclui toda a fase pós-parlamentar, de formulação institucional da política. Eles entendem “la implementación como el conjunto de procesos que, tras la fase de programación, tienden a la realización concreta de los objeti-

vos de uma política pública.” Assim, não incluem na implementação a criação de regras por parte das autoridades administrativas e governamentais.

Outros atores como Lima (2012) chamam a atenção para a interpretação da implementação para além de um estágio no ciclo de políticas públicas, mas como um processo interativo e autônomo, uma vez que nele decisões cruciais também são tomadas e não apenas implementadas. Essa ideia é apresentada por Barrett e Fudge (1981), quando consideram uma relação contínua entre formulação e implementação. Para os autores, a implementação é um processo de interação contínua entre a formulação da política e a ação, que, com o tempo, envolve processos de negociações entre os atores implementadores em seu contexto organizacional e aqueles de quem as ações dependem. Esse movimento de negociação e barganha provoca mudanças nas ações e, conseqüentemente, na política pública. Os autores afirmam que, mesmo com as regras e normas da política pública definidas no topo da hierarquia (*top-down*) para criar constrangimentos e limitar as ações dos atores implementadores, estes também tomam decisões que efetivamente limitam a influência hierárquica e alteram as políticas.

Hill (2006) chama a atenção para os problemas que pode causar uma análise realizada com muita ênfase na divisão do processo em estágios, e, especialmente, na distinção entre os processos de implementação e de formulação. Para o autor, a ênfase na separação dos processos de implementação e formulação pode ressaltar os problemas que se destacaram na abordagem *top-down* de implementação, especialmente em relação à visão de que o sucesso da implementação está condicionado à execução do plano institucionalizado. Para o autor, sob essa perspectiva, as mudanças ocorridas entre os objetivos iniciais e os resultados finais são percebidos como déficits na implementação.

Hill (2006) complementa dizendo que a concretização da política vai muito além do processo legislativo e há decisões que são deixadas para serem tomadas no momento da implementação, por diferentes motivos: porque há conflitos que não podem ser resolvidos no período da formulação; porque se considera que há decisões-chave que só podem ser tomadas no momento da implementação; porque se acredita que os profissionais im-

plementadores estão tecnicamente mais preparados para tomar decisões-chave; porque há pouca informação prévia sobre o verdadeiro impacto das ações pré-estabelecidas; porque há negociações e compromissos com diferentes atores nas decisões diárias; e porque se considera politicamente inadequado tentar resolver previamente os conflitos da implementação. Com base nessas reflexões, o autor alega que pode ser difícil determinar onde começa a implementação e onde termina a formulação. Por isso é preciso que ocorra um processo contínuo, de ir e vir, entre elaboração e implementação, envolvendo flexibilidade contínua, concretização de políticas e um processo de vai e vem entre política e ações. Não se trata de mostrar as deficiências da implementação, mas de recriar as políticas.

Silva e Melo (2000, p. 9), baseando-se em Bardach, também compararam o processo de implementação a um jogo. Para eles, nos estudos sobre situações concretas do processo de implementação “[...] prevalece a troca, a negociação, a barganha, o dissenso, e a contradição quanto aos objetivos. [...] verifica-se a ambiguidade de objetivos, problemas de coordenação intergovernamental, recursos limitados e informação escassa”.

Segundo os autores, as análises empíricas têm revelado que o momento de formulação é cercado de muitas incertezas: em primeiro lugar, o alto nível de complexidade dos fenômenos sociais funciona como limitação cognitiva aos formuladores, mesmo para os especialistas e estudiosos; em segundo lugar, não é possível controlar, nem prever contingências futuras que podem afetar o ambiente da política; em terceiro lugar, planos e programas apresentam limitações quanto ao direcionamento do comportamento de implementação, deixando um amplo espaço de discricionariedade aos agentes implementadores; em quarto lugar, os planos institucionais revelam preferências individuais e coletivas dos formuladores, podendo estas não refletirem os interesses da coletividade do contexto da implementação. Para os autores, os planos não podem ser vistos como projetos ideais, mas como uma experimentação social.

Considerando esses argumentos, os autores apresentam o *policy cycle* como um processo complexo, não linear e sem um ponto de partida claramente definido. Para eles é importante compreender a implementação como

uma forma de retroalimentação da formulação. Eles chamam a atenção para as contribuições dos elementos de aprendizagem, de evolução, de adaptação e da visão da implementação como decisão política que têm sido incorporadas às pesquisas sobre implementação. Eles destacam como elemento central dessas contribuições,

[...] a consolidação da ideia de que é necessário se ter uma visão estratégica dos problemas de implementação incorporando questões críticas como a viabilidade política de políticas e os problemas de coordenação interorganizacional (SILVA; MELO, 2000, p. 10).

Com base nessas inovações e questionamentos, os autores recusam a noção de implementação como etapa subsequente à formulação e a entendem como um processo autônomo onde decisões são tomadas e não apenas implementadas, onde, portanto, se “criam” novas políticas. Sob esse ponto de vista, a implementação é apresentada como uma importante fonte de informações, e a avaliação um processo de *policy learning* (aprendizado por meio da implementação da política). Assim, a ideia de trajetória pré-concebida dá lugar à de reformulação, e até de substituição da política.

Hill (2006) também dá destaque para a necessidade de reconhecer a importância da negociação e da barganha que ocorrem no processo de implementação da política pública. Essa discussão, surge a partir do reconhecimento da discricionariedade do implementador, abordada por Sabatier (1986), Silva e Melo (2000) e Lima e D’Ascenzi (2013). Esse tema começou a ser discutido no campo das políticas públicas, no cenário internacional, por Lipsky (1980), e somente depois de mais de trinta anos passou a ser pesquisado no cenário brasileiro (FARIA, 2012; LOTTA, 2012).

Lipsky (1980) reconhece a importância do trabalhador do serviço público que interage diretamente com os cidadãos (beneficiários da política) no processo de implementação da política pública. Esses atores implementadores são professores, policiais, assistentes sociais, agentes de saúde, entre tantos outros, e são chamados pelo autor de implementadores do nível de

rua (*street level bureaucrats*). Para o autor, são esses atores que efetivamente decidem e fazem a política, em especial pela posição que ocupam de relação direta com o beneficiário do serviço público. Essa proximidade do cotidiano do trabalho permite que façam a política com base nos aspectos significativos de sua interação com os cidadãos.

São diferentes os fatores que levam o implementador de nível de rua a tomar suas decisões sobre as ações de implementação. Dentre eles, Lipsky (1980) destaca as condições de tempo limitadas; a limitação de informações e de custo para levar as informações aos trabalhadores; sua capacidade de absorver e avaliar as informações; as condições de trabalho, infraestrutura e recursos necessários para o desenvolvimento adequado do trabalho; interpretação própria da política; aceitação ou questionamento de práticas e de políticas; o nível de complexidade do processo de implementação e o processo de interação com os beneficiários da política.

Os aspectos apresentados por Lipsky (1980) influenciam diretamente a flexibilização do processo de implementação, podendo levar a dois caminhos antagônicos: a uma autoridade do burocrata implementador e práticas clientelistas ou a resultados mais personalizados e adequados ao contexto da política pública.

Muitos são os questionamentos a respeito dos comportamentos dos implementadores, especialmente no que diz respeito à legitimidade desses atores na elaboração de políticas, uma vez que não foram democraticamente eleitos. Hill (2006) chega a classificar as ações de implementação como legítimas e ilegítimas, as primeiras seriam aquelas planejadas no desenho da política e as segundas, as decisões tomadas pelos implementadores do nível de rua. No entanto, Aberbach et al. (1981) destacam que a sociedade moderna passou a demandar posturas híbridas de políticos e burocratas: os burocratas passaram a assumir funções de *policy makers* em alguns momentos, especialmente no processo de implementação. Esse processo exige que ocorra também a responsabilização dos burocratas por suas decisões e ações. Para Lotta (2012), o espaço de atuação gerado pela proximidade de relações entre os burocratas implementadores e os cidadãos, permite, mui-

tas vezes, a estes atores, exercer o papel de mediadores entre a população e os políticos eleitos.

Segundo Lima e D'Ascenzi (2013), a discricionariedade é indispensável para o desenvolvimento das atividades locais, especialmente por permitir ao implementador lidar com a imprevisibilidade, que compõe o dia a dia do processo de implementação. Lima (2012) reforça essa ideia quando diz que a discricionariedade dos implementadores é inevitável e até desejável, uma vez que esses atores possuem maior conhecimento sobre as situações locais e podem melhor adaptar a política às diferentes realidades. Ademais, Silva e Melo (2000) declaram que, apesar da avaliação negativa pela cultura burocrática, esse espaço de discricionariedade significa um lugar de práticas inovadoras e criativas para a política.

1. Estruturas de análise do processo de implementação

Com base na abordagem híbrida que integra as abordagens *bottom-up* e *top-down*, diferentes autores sugerem aspectos relevantes para a análise do processo de implementação de uma política pública. Nessa seção, são descritos os elementos centrais desse processo de análise apontados por Silva e Melo (2000), Arretche (2001), Lima e D'Ascenzi (2013), Hill (2006) e Subirats et al. (2012). Essa descrição permite conhecer os elementos comuns e os diferentes do processo de análise, conforme a visão de cada autor aqui apresentado, para então servir de subsídio a um desenho de análise, que será apresentado ao final desta seção.

Silva e Melo (2000) destacam aspectos inovadores do processo de implementação, em especial o processo de aprendizagem da política, que tem como referência as informações produzidas na implementação. Eles consideram o *policy cycle* como um processo complexo composto por partes interdependentes, sem um ponto específico para o início, levando à retroalimentação e à construção de novas políticas. Nesse sentido os **planos institucionais** são documentos que delimitam e direcionam o conjunto de ações e recur-

tos da implementação, mas não contemplam o direcionamento de todas as ações, deixando um amplo espaço discricionário de decisão para os agentes implementadores. Esses espaços decisórios são apresentados pelos autores como espaços de inovação e criação, que criam políticas em um constante processo de reformulação e ainda podem levar à substituição da política.

Eles apresentam também uma diversidade de atores governamentais e não governamentais, que dão sustentação à política e estão arrançados em **uma rede complexa** de formuladores, implementadores, *stakeholders* e beneficiários. Para os autores, a existência desses grupos com diferentes interesses em uma rede de política leva a constantes movimentos de trocas, negociações, barganha, dissenso e contradições, que precisam ser mediados por uma **estrutura de governança**. Os autores destacam a presença de **“nós” ou “elos” críticos**, que são pontos no tempo em que se conjugam questões como um processo de sustentação política dos programas, de coordenação interinstitucional e de capacidade de mobilização de recursos institucionais. Os **momentos de conjugação** são apresentados pelos autores como uma espécie de crise (momentos de aprendizagem na dinâmica do programa), concretizada pelo processo de tomada de decisão crítica, que conduz o processo a novas direções (SILVA; MELO, 2000).

Além disso, os autores apontam a importância de mecanismos de coordenação interinstitucional em ambientes de implementação democráticos e com diferentes agentes implementadores. Para eles, nesses ambientes não faz sentido o uso de noções de hierarquia e controle; por isso, cabe à unidade central do governo responsável pela política estabelecer as regras do “jogo” e arranjos institucionais que dão sustentação à cooperação, à coordenação e à negociação entre os diferentes atores, levando assim à substituição dos núcleos racionais de formuladores por **mecanismos de deliberação, engenharia social e aprendizagem coletiva**.

Arretche (2001) apresenta elementos de complexidade que precisam ser observados para o processo de implementação da política. A autora considera o **plano** como um elemento importante no direcionamento das ações para o alcance dos **objetivos da política**. Embora destaque que é preciso superar a concepção ingênua de que é possível implementar a po-

lítica inteiramente como foi desenhada e prevista, para a autora, os planos expressam os interesses das autoridades centrais, e nele estão previstos os objetivos e a **metodologia ou estratégias** para alcançá-los.

Arretche (2001) apresenta a implementação como uma cadeia de relações entre agentes implementadores e formuladores, que envolvem uma **diversidade de atores** (*stakeholders*) governamentais e não governamentais. Para a autora, a implementação modifica o desenho institucional das políticas, pois os diferentes ambientes em que ocorre estão continuamente em mutação e possuem **contextos específicos**, e porque são os implementadores que fazem a política conforme suas referências. Por isso, é importante conhecer o processo de autonomia decisória da política (espaço de **discricionariedade do implementador**), suas condições de trabalho e suas disposições em relação à política. Ela também dá destaque aos conflitos existentes nas **relações federativas**, e, normalmente, decorrentes das disputas eleitorais, especialmente para políticas que são associadas a determinados governos e partidos. A autora também considera o processo de implementação como um jogo em que ocorrem **negociações e barganhas** entre os diferentes grupos envolvidos. Por isso, precisa ser **coordenado** por uma autoridade governamental central, por meio de uma adequada estrutura de incentivos.

Lima e D'Ascenzi (2013, p. 104) expõem que para a análise da implementação é preciso considerar um processo dinâmico entre três elementos: “[...] as características do plano, a organização do aparato administrativo responsável pela implementação e as ideias, valores e concepções de mundo dos indivíduos”. Quanto ao primeiro elemento, os autores partem do princípio de que a implementação modifica o plano. O **plano** afeta a implementação pela definição da arena, dos principais atores e seus papéis no processo, ferramentas de ação e distribuição dos recursos. O plano estimula e orienta o processo de implementação, apenas como um ponto de partida para a experimentação, na procura por melhores estratégias de acordo com as particularidades de cada contexto. Assim, o plano que será interpretado e adaptado pelos atores implementadores conforme as circunstâncias locais (LIMA; D’ASCENZI, 2013).

Em relação ao segundo elemento, os autores estão se referindo à análise dos processos de implementação por meio da organização do **aparato administrativo responsável**. A operacionalização da política demanda um conjunto de estruturas e normas internas. Então, nesse ponto, o plano é traduzido e adaptado às possibilidades e constrangimentos dos grupos e indivíduos implementadores. Os autores observam nas condições dos espaços locais alguns fatores influenciadores, como: a disponibilidade e qualidade dos recursos humanos e materiais, estrutura e dinâmica das regras organizacionais (formais e informais) e o fluxo e a disponibilidade de informações. Para eles, as normas organizacionais formais e informais constrangem ou incentivam comportamentos.

Com relação ao terceiro elemento, Lima e D’Ascenzi (2013) consideram a **influência das ideias, valores e concepções de mundo dos indivíduos** sobre as ações dos atores no processo de implementação da política. Para os autores, os implementadores exercem seu poder de decisão nos espaços de **discricionariedade** com base em um sistema específico de ideias. Nesse ponto, os autores destacam a relevância da compreensão das coalizações de defesa (*advocacy coalitions*): são atores de diferentes organizações públicas e privadas que compartilham um projeto de política e buscam realizar os objetivos comuns. Segundo os autores, esse conceito considera as articulações entre os atores inseridos no processo da política, incluindo os atores não governamentais, e seu impacto no processo de implementação.

Hill (2006, p. 84) apresenta o **plano** como uma estrutura de regras políticas consideradas como diretrizes para o processo de implementação da política e constituído na fase legislativa do processo da política, embora também considere que “[...] o processo de implementação é o processo de formulação de políticas [...]”. O autor considera o envolvimento de diferentes atores no processo das políticas, destacando a combinação de **arranjos administrativos** complexos e muitas vezes descentralizados, que contribuem para uma visão menos rígida da implementação delegada.

O autor também reconhece a importância do espaço de **discricionariedade dos atores implementadores** da política no sentido de interpretar o plano conforme seu contexto e, assim, quando necessário, conduzir a

inovações na política. Reconhece, ainda, a multiplicidade dos atores e grupos de interesse como diferentes **forças políticas e sociais** que influenciam diretamente a implementação. Para tanto, considera importantes os **processos de negociação e barganha** que ocorrem na implementação.

O autor chama a atenção também para os **diferentes contextos institucionais** e para a importância da discricionariedade do implementador na realização dos arranjos necessários à política. Também se refere ao processo como **um jogo que é influenciado pelos sistemas políticos nacionais e transnacionais** (HILL, 2006).

Com base no plano da política, Subirats et al. (2012) destacam três principais momentos do processo de implementação: a identificação da rede de atores (*policy network*), a definição dos planos de ação e estratégias de implementação e a realização das ações concretas de implementação.

Para os autores, a definição do **plano**, elaborado no momento da formulação da política, contempla a estrutura do **Programa de atuação Político-Administrativo – PPA** (conjunto de normas e regras institucionais, mais ou menos flexíveis, e específicas para a política em questão), que será levado à execução por atores governamentais e não governamentais que pertencem ao Acordo de atuação Político-Administrativo – APA (conjunto estruturado de atores governamentais e não governamentais envolvidos no processo de implementação). Esses atores estão organizados em uma rede de ação pública/*policy network*.

Outro momento apontado por Subirats et al. (2012) está relacionado à definição de **estratégias de implementação** em forma de **plano de ação**. Nesse ponto são tomadas as decisões consideradas necessárias para o trabalho coordenado das ações da política na busca pelos objetivos propostos. Segundo os autores, são produtos individuais e abstratos que permitem estabelecer uma ligação entre as normas gerais do plano e os atos concretos da implementação. São decisões que explicitam: sequencias temporais, grupos a serem atendidos prioritariamente, custos e recursos que serão dispostos para resolver o problema da melhor maneira a partir das prioridades de ações, determinação de ritmos (funcional, temporal, espacial e social). Os planos de ação permitem aos atores implementadores administrarem à sua

maneira o processo, com o propósito de fazer uso eficiente dos recursos e das estratégias de ação. O plano de ação tem como primeiro objetivo concretizar o conteúdo substantivo do plano institucional da política, definindo atores e delimitando uma rede de ação pública (SUBIRATS et al., 2012).

No terceiro momento, ocorre o processo de decisões e ações concretas destinadas aos indivíduos do público-alvo da política. Subirats et al. (2012) sugerem algumas dimensões para análise dos atos de implementação: perímetro de atuação (espaço, tempo, lacunas); maior ou menor conteúdo institucional quanto ao controle e acompanhamento do processo; graus de formalização; “momento” no processo de implementação - intermediários ou finais; coerência de seu conteúdo em relação aos atos finais da política; coordenação com os atos de outras políticas.

Também para Subirats et al. (2012), o processo de implementação pode ser comparado com um jogo em que há diferentes atores dentro e fora do campo, e com diferentes relações entre eles, resultando muitas vezes em negociações e barganhas para chegar a pontos comuns. Além disso, existem diferentes variáveis situacionais que precisam ser levadas em conta, conforme cada contexto específico.

Em suas últimas pesquisas, Subirats et al. (2012) destacaram quatro principais fatores que influenciam o processo de implementação: as estruturas dos programas (conteúdo das políticas e os ajustes institucionais que foram necessários para conciliar os diferentes interesses no processo de formulação da política); um sistema administrativo de implementação (intervenções estatais para gerir os diferentes atores e instituições participantes de uma rede de implementação); o peso econômico, político e social do grupo alvo da política (reconhecer os grupos de maior pressão e viabilizar mecanismos de cooperação); e as variáveis situacionais da fase da implementação (atores e contextos).

O quadro 1 mostra uma apresentação sintética do que cada um dos autores considera como elementos centrais à análise do processo de implementação das políticas.

Quadro 1 – Elementos centrais da análise do processo de implementação por autor

Silva e Melo (2000)	Arretche (2001)	Lima e D'Ascenzi (2013)	Hill (2006)	Subirats et al. (2012)
Planos/Documentos	Plano / Objetivos	Plano - ponto de partida que será interpretado e adaptado	Plano como estrutura de regras políticas (diretrizes /fase legislativa)	Plano – PPA
Redes complexas/ Stakeholders	Metodologia / estratégias	Aparato administrativo responsável pela implementação	Estrutura administrativa	<i>Policy Network</i> – APA
Estrutura de Governança	Diversidade de atores	Ideias, valores e concepções dos indivíduos / Discricionariedade	Discricionariedade da implementação	Planos de ação / Sistema administrativo
Nós críticos, momentos de conjugação	Diversidade de contexto	-	Forças políticas e sociais dos diferentes grupos	Ações concretas
Ambiente organizacional	Atores implementadores / Discricionariedade	-	Negociação e barganha	Variáveis situacionais
Mecanismos de deliberação coletiva, engenharia social e aprendizagem coletiva	Relações federativas	-	Sistemas políticos nacionais e transnacionais que influenciam o jogo	-
-	Coordenação / negociação e barganha	-	-	-

Fonte: Elaborado pelas autoras, a partir de Silva e Melo (2000), Arretche (2001), Lima e D'Ascenzi (2013), Hill (2006) e Subirats et al. (2012).

A partir da descrição da concepção de análise do processo de implementação da política, conforme os autores apresentados, é possível constatar que todos eles adotam uma abordagem híbrida, que integra as perspectivas *bottom-up* e *top-down*, uma vez que consideram tanto a importância do plano institucional da política como as relações ocorridas no andamento do processo de implementação, em função das decisões tomadas pelos agentes implementadores, no espaço de discricionariedade, necessárias para a realização do processo. Todos apresentam o plano institucional como um desenho dos objetivos, das regras e das estruturas, como elemento norteador e flexível do processo de implementação, entendendo que a implementação cria a política e, portanto, retroalimenta o processo de formulação. Apenas Subirats et al. (2012), para efeitos de análise, fazem alguma separação entre os processos de implementação e formulação da política. Os demais autores consideram esses dois processos completamente interligados e chegam a dizer que a implementação pode até recriar a própria política em andamento.

Também é unanimidade entre os autores o reconhecimento da presença dos múltiplos atores, governamentais e não governamentais, com diferentes interesses e organizados em uma rede de implementação da política. Silva e Melo (2000), Arretche (2001), Lima e D'Ascenzi (2013) e Subirats et al. (2012) denominam essa rede como *policy network* e retratam a ideia do que Brugué et al. (2005) chamam de governança multinível em forma de rede.

Segundo Brugué et al. (2005), dentre os desafios analíticos pluridisciplinares para incluir a diversidade de atores com diferentes interesses, atuando no processo da política, está uma nova visão conceitual de rede. Para os autores, as capacidades de atuação dos governos dependem das relações (ora competitivas, ora cooperativas) que se estabelecem em uma rede de múltiplos atores governamentais e não governamentais. Eles destacam que a complexidade de operacionalização ocorre porque é preciso integrar interesses de um crescente nível de atores (rede), organizados em um processo de interação vertical (multinível).

Por isso, o desafio está no estabelecimento de uma estrutura de governança, apresentada pelos autores como um sistema no qual diferentes atores, de diferentes níveis institucionais, compartilham as decisões ao invés de as monopolizar, não cabendo uma dominação uniforme por parte do Estado, mas a estruturação de meios variáveis e não hierárquicos de interação entre os atores envolvidos no processo da política (BRUGUÉ et al., 2005).

Silva e Melo (2000), Arretche (2001) e Subirats et al. (2012) reforçam essa ideia de governança quando dizem que o que prevalece nas relações entre diferentes atores com diferentes interesses é um processo de dissenso e de negociação e barganha até se chegar a um denominador comum para a política. Nesse sentido, Silva e Melo (2000), Arretche (2001), Hill (2006) e Subirats et al. (2012) chamam a atenção para a necessidade de uma coordenação por parte do governo central responsável pela política. Silva e Melo (2000) chamam os pontos de tensão entre os atores como “nós críticos”, os pontos de negociação, barganha e definição como momentos de conjugação, e os contextos de crises como aqueles em que a direção da política precisa ser redirecionada.

Outro ponto reconhecido por todos os autores referenciados consiste na diversidade de contexto de operacionalização do processo de implementação, precisando ser considerados, para efeito de análise: as diferentes estruturas administrativas disponíveis para o uso diário dos agentes implementadores; os diferentes contextos culturais, sociais, políticos e econômicos de cada local do país; e as mudanças contínuas a que esses contextos estão sujeitos.

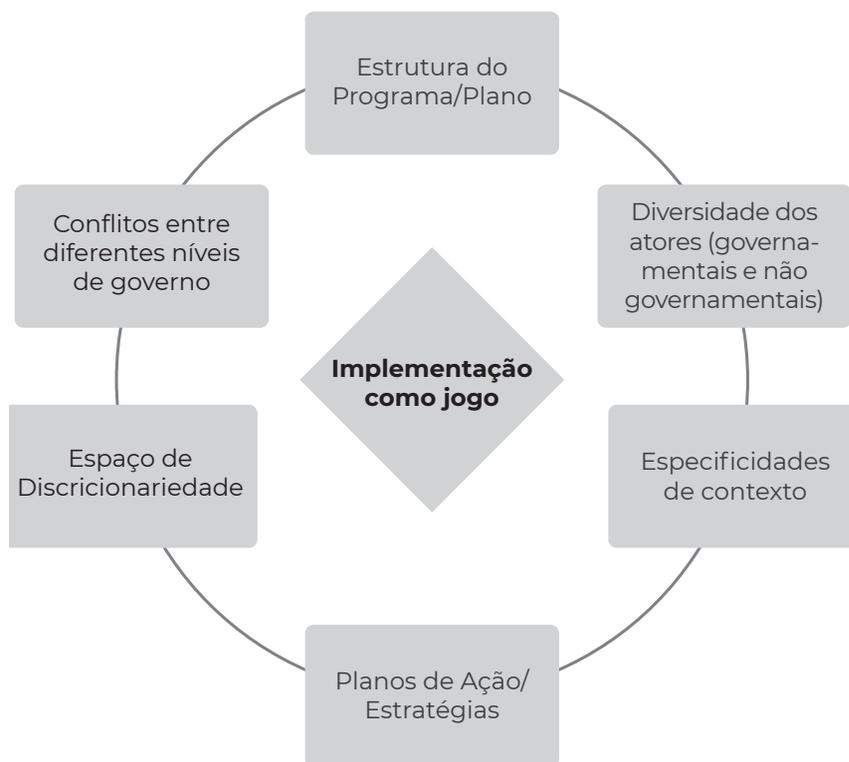
Além disso, também é possível destacar em Silva e Melo (2000), Arretche (2001), Hill (2006) e Subirats et al. (2012) o elemento comum do uso da metáfora “implementação como um jogo”, um sistema que considera a influência das relações entre os atores do processo de implementação para a definição de objetivos, regras e estratégias para atuarem em rede. Arretche (2001) usa a metáfora para reforçar a função de coordenação do Estado por meio de uma estrutura de incentivos e de mediação das negociações. Hill (2006) chama a atenção para os sistemas políticos nacional e transnacional que influenciam a estrutura do jogo, e Subirats et al. (2012)

observam a importância da identificação dos atores que não querem participar do processo e daqueles que pedem que as regras sejam alteradas de maneira que eles possam participar.

Arretche (2001) e Subirats et al. (2012) dão destaque às estratégias ou planos de ação que são construídos pelos atores implementadores a partir das estruturas apresentadas no plano institucional da política. Trata-se de um espaço de decisão que envolve: a definição dos grupos preferenciais dentro dos grupos alvo; a atribuição de ordem, tempos e recursos para as atividades; as estratégias de ação; a dimensão geográfica; entre várias outras decisões para organizar o processo de atuação no campo de implementação. As principais diferenças, na concepção e análise do processo de implementação, apresentadas por esses autores são: Silva e Melo (2000) apresentam o processo de implementação como uma engenharia social em que os diferentes atores se relacionam e se organizam para a operacionalização necessária na direção de alcançar os objetivos, e chamam a atenção para a implementação como um processo de aprendizagem coletiva e como um banco de informações para decisões futuras sobre novas políticas; Arretche (2001) dá destaque aos conflitos próprios das relações federativas que são concorrentes no processo de disputa eleitoral; Lima e D'Ascenzi (2013) enfatizam a influência das ideias, dos valores e concepções individuais dos atores formuladores e implementadores da política; e Subirats et al. (2012) destacam as ações concretas como aquelas efetivamente realizadas conforme as condições e influências de diferentes fatores de cada contexto.

A partir dos elementos teóricos apresentados, a estrutura de análise elaborada para a análise do processo de implementação de uma política pública está representada na figura 1. No entanto, cabe destacar que não é um modelo de etapas ordenadas, mas de aspectos relevantes para a análise que se inter-relacionam, e não possuem, necessariamente, uma ordem estabelecida.

Figura 1 – Estrutura de análise do processo de implementação.



Fonte: Elaborado pelas autoras, a partir de Silva e Melo (2000), Arretche (2001), Lima e D'Ascenzi (2013), Hill (2006) e Subirats et al. (2012).

A partir dessa estrutura de análise do processo de implementação da política, cada elemento central é constituído de outros aspectos que o compõem, conforme apresentado no quadro 2.

Quadro 2 – Elementos norteadores da estrutura de análise do processo de implementação

Estrutura do Programa/ Plano	Diversidade de atores	Especificidades de Contexto	Plano de ação/ Estratégias	Espaço de Discrecionalidade	Conflitos entre níveis de Governo
Objetivos	Indivíduos e grupos (governamentais e não governamentais)	Condições de trabalho e regras locais	Estratégias definidas pelos implementadores	Espaços de decisões dos implementadores	Estruturas federativas
Estratégias / Metodologias	Relações entre eles – <i>Policy Network</i>	Recursos, pessoas, informações	Seleção de grupos prioritários	Decisões dos implementadores	Relações federativas
Público Alvo	Pontos de tensão e conflito	Condições socioeconômicas e culturais	Organização do trabalho e distribuição das tarefas	Ajustes e alterações no plano	Competição ou cooperação
Regras/ Diretrizes	Negociação e barganha	Possíveis mudanças no contexto	Organização do tempo	Inovações e criações	-
Recursos	Ideias e valores	-	Organização dos recursos	-	-
Atores	Grupos não atendidos pela política	-	Organização espaço territorial	-	-

Fonte: Elaborado pelas autoras, a partir de Silva e Melo (2000), Arretche (2001), Lima e D'Ascenzi (2013), Hill (2006) e Subirats et al. (2012).

Dessa forma, no elemento **estrutura do programa apresentada no plano** da política são considerados os objetivos, as estratégias/metodologias, o público-alvo, as regras/diretrizes, os recursos e os atores preliminarmente desenhados; no elemento **diversidade dos atores**, são considerados os diferentes atores individuais ou em grupos envolvidos no processo da política (governamentais e não governamentais), suas relações e organização em rede (*policy network*), parcerias e disputas, cooperação e competição, pontos de tensão e conflitos, ideias e valores envolvidos, processos de negociação e barganha e os possíveis grupos que ficaram de fora da política; no elemento **especificidades do contexto**, são abordadas as peculiaridades locais em relação às condições de trabalho dos implementadores e regras locais, a disposição de pessoas, informações e demais recursos para a operacionalização do processo; as condições socioeconômicas e culturais e as possíveis mudanças de contexto; quanto ao elemento **plano de ação/estratégias**, são enfocadas as estratégias de implementação desenvolvidas pelos implementadores, a seleção dos grupos prioritários, organização do trabalho, distribuição de tarefas, organização quanto ao tempo, aos recursos e ao espaço territorial; no elemento **espaço de discricionariedade**, são observados os espaços de decisões dos atores implementadores, suas decisões, os possíveis ajustes e alterações no plano, e ainda as possíveis inovações e criações para a política; e no elemento **conflitos entre os diferentes níveis de governo**, são analisadas as estruturas e relações federativas desenvolvidas para o programa.

Como pano de fundo para a análise, subsidiando todo o processo, é considerado o processo de implementação como um jogo, que atenta para as relações de negociação e de barganha entre os diferentes atores do processo da política e para a estrutura de coordenação configurada pela governança.

Referências

ABERBACH, J. D.; PUTNAM, R. D.; ROCKMAN, B. A. **Bureaucrats and politicians in Western democracies**. Cambridge: Harvard University Press, 1981. p. 1-23.

ARRETCHE, M. Uma contribuição para fazermos avaliações menos ingênuas. In: BARREIRA, M. C.; CARVALHO, M. C. B. (Orgs.). **Tendências e perspectivas na avaliação de políticas e programas sociais**. São Paulo: IEE/PUC, 2001.

BARRETT, S.; FUDGE, C. **Policy and action: essays on the implementation of public policy**. Nova York: Methuen, 1981

BERMAN, P. The Study of Macro- and Micro-Implementation. **Public Policy**, n. 6, p. 157-84, 1978.

BERMAN, P. Thinking about Programmed and Adaptive Implementation. In: INGRAM, H.; MANN, D. (Eds.). **Why Policies Succeed or Fail**. Beverly Hills: Sage, 1980.

BRUGUÉ, Q.; GOMÀ, R.; SUBIRATS, J. Governar ciudades y territorios en la sociedad de las redes. In: **Reforma y democracia**. Caracas: CLAD, n.32, jun./2005.

ELMORE, R. Backward Mapping. **Political Science Quarterly**, n. 94, p. 601-16, Winter 1979.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e políticas públicas**, n.21, p.211-259, jun. 2000.

HANF, K. The Implementation of Regulatory Policy: Enforcement as Bargaining. **European Journal of Political Research**, 10, (06 1982), p. 159-72, 1982.

HILL, M. Implementação: uma visão geral. In: SARAIVA, H.; FERRAREZI, E. (Orgs.). **Políticas públicas** – coletânea. v.2. Brasília: ENAP, p.61-89, 2006.

HJERN, B.; HULL, C. Implementation Research as Empirical Constitutionalism. **European Journal of Political Research**, 10, (06 1982), p. 105-16, 1982.

LIMA, L. L. A implementação da regulação dos prestadores privados no sistema municipal de saúde: os casos de Belo Horizonte/MG e Porto Alegre/RS. In: FARIA, C. A. P. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e práticas**. Belo Horizonte: PUC Minas, 2012, p. 154-181.

LIMA, L. L.; D`ASCENZI, L. Implementação de políticas públicas: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, v. 21, n.48, p. 101 – 110, dez. 2013.

LIPSKY, M. **Street-level bureaucracy: dilemmas of individual in public services.** Nova York: Russel Sage Foundation, 1980.

LIPSKY, M. Street Level Bureaucracy and the Analysis of Urban Reform. **Urban Affairs Quarterly**, n. 6, p. 391–409, 1971.

LOTTA, G. S. O papel das burocracias do nível de rua na implementação de políticas públicas: entre o controle e a discricionarietà. In: FARIA, C. A. P. (Org.). **Implementação de políticas públicas: teoria e práticas.** Belo Horizonte: PUC Minas, 2012, p. 20-49.

MAZMANIAN, D.; SABATIER, P. (Eds.). **Implementation and Public Policy.** Chicago: Scott Foresman and Co, 1983.

PRESSMAN, J. L., WILDAVSKY, A. **Implementation.** 3 ed. California: University of California Press, 1984.

SABATIER, P. A. Top-down and bottom-up approaches to implementation research: a critical analysis and suggested synthesis. **Journal of Public Policy.** v.6, p.21-48. nov. 1986.

SILVA, P. L. B.; MELO, M. A. B. O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. **Cadernos de Pesquisa – NEPP**, n.48. Campinas: Unicamp, 2000.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, v.8, n.16, p.20-45, jul./dez. 2006.

SUBIRATS, J.; KNOWEPFEL, P.; LARRUE, C.; VARONE, F. **Análisis y gestión de políticas públicas.** 2. ed. Barcelona: Editorial Planeta, 2012.

WINTER, S. C. Perspectivas de implementação: status e reconsideração. In: PETTERS, G.; PIERRE, J. (Orgs). **Administração pública: coletânea B.** Brasília: ENAP, 2010, p. 209–228.



capítulo
13

Arranjos, redes e fixers

dos jogos de implementação

Letícia Maria Schabbach¹

A implementação acontece quando determinada política pública (na forma de plano, programa, projeto ou atividade) deve ser executada pelas unidades administrativas das estruturas burocráticas estatais ou por outros prestadores (como organizações sociais e empresas), que, para tal, mobilizam recursos tanto materiais (físico-financeiros, pessoal) quanto simbólicos (acúmulo de conhecimento, expertise, feedback de políticas prévias). Trata-se da “política pública em ação” (SOUZA, 2018, p. 24) ou da passagem das intenções aos resultados (PARDO et al., 2018).

Nessa fase entram em jogo ações individuais ou grupais, públicas e privadas, que visam cumprir os objetivos definidos previamente, ou, de outra parte, vetá-los. É um momento mais longo e conflituoso do que a formação da agenda e a formulação de alternativas de políticas públicas² (FREY, 2000), a partir do qual podem ocorrer reformulações e mudanças de rota nos programas públicos.

¹ Doutora em Sociologia pela UFRGS. Professora do Departamento de Sociologia, do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFRGS. E-mail: leticiams65@gmail.com

² Defende-se aqui uma visão crítica do *police cycle*, reconhecendo-se que nem a implementação é uma fase estanque e nem o ciclo deve ser entendido em um formato estritamente linear. Ao contrário, ele é descontínuo e sinuoso, envolvendo múltiplas decisões que dinamizam todo o percurso da política ao longo de etapas interdependentes.

A sua complexidade explica, em parte, porque até a década de 1970 havia poucos estudos sobre implementação, estando restritos à área da administração ou da gestão pública. A publicação do livro *Implementation* de Pressman e Wildavski (1973) inaugurou um novo filão investigativo, com a ampliação de estudos e pesquisas desenvolvidas dentro de áreas afins à análise de políticas públicas: Ciência Política, Sociologia, Antropologia, Direito, Serviço Social e Administração Pública. As pesquisas, em geral, abrangem dois enfoques distintos: a) avaliação processual em torno dos resultados (que são a variável dependente) em comparação com os objetivos previstos; b) análise da implementação enquanto um processo com múltiplas ações, dinâmicas e atores (o foco são as características deste processo). Cada um destes enfoques costuma envolver metodologias diferentes (pendendo para um viés mais quantitativo, no primeiro caso, e mais qualitativo, no segundo), porém, é salutar que se avance para combinações das estratégias de pesquisa.

Na trajetória dos estudos de implementação já foram identificadas várias gerações, conforme demonstram as revisões das publicações em torno do assunto. Dentre estas, selecionou-se a de Winter (2006)³, apresentada a seguir.

A primeira geração – que o autor nomeia de “os pioneiros” – tomava como variável dependente (a ser explicada) o alcance dos objetivos e metas. Com certo viés pessimista e por meio de estudos de casos exploratórios, examinavam-se os problemas de implementação, ou seja, os obstáculos e as barreiras que impedem o atingimento das metas previstas. Dentre os representantes dessa geração destacam-se: Pressman e Wildavsky (1973), que enfatizaram a “complexidade da ação conjunta” dentro de um cenário com grande quantidade de pessoas, decisões e pontos de veto; Bardach (1973), que focalizou os aspectos conflitivos da implementação, considerada uma continuação do jogo político das fases anteriores, mas com outros jogadores e relações; e Erwin Hargrove (1975), que denominou essa fase como o “elo perdido” (*the missing link*), pouco estudado comparativamente às outras fases das políticas públicas.

³ Além de Winter (2006), indicam-se duas outras revisões: Goggin et al. (1990) e Najam (1995). Entre os autores brasileiros, citam-se os trabalhos de: Carvalho e Barbosa (2011); Lima e D’Ascenzi (2013).

Posteriormente, a segunda geração de estudos teria avançado na construção de modelos teóricos e quadros analíticos a serem aplicados em investigações empíricas. Duas vertentes destacaram-se: a *top-down* e a *bottom-up*. A primeira parte de uma decisão política (por exemplo, uma lei) e acompanha o seu desdobramento ao longo da cadeia hierárquica, de cima para baixo, ao mesmo tempo em que identifica obstáculos e pontos de veto, prescrevendo formas de contorná-los. Os *decision makers* situados no topo das estruturas hierárquicas são os protagonistas, com suposta capacidade de elaborar objetivos claros e de controlar a implementação das ações.

Os representantes mais conhecidos dessa geração são: Van Meter e Van Horn (1975), que se ocuparam das causas da não implementação, sugerindo seis clusters de variáveis (relevância das normas e objetivos políticos, recursos da política, comunicação e aplicação das atividades entre as organizações, características das organizações implementadoras, ambiente econômico-social-político e disposição dos executores); e Mazmanian e Sabatier (1981), que examinaram o processo interativo de formulação-implementação-reformulação, apresentando um conjunto de condições para o alcance dos objetivos de determinada política pública.

Por sua vez, a perspectiva *bottom-up* parte do pressuposto de que a implementação seria uma espécie de “formulação em processo” (HILL; HUPE, 2010), e privilegia a “parte de baixo” da cadeia de execução, no estágio em que as políticas públicas são entregues aos cidadãos, empresas ou organizações sociais.

Aqui os burocratas locais ou trabalhadores de linha de frente representam os principais atores. Eles não apenas efetuam ações, mas tomam decisões cruciais sobre as políticas públicas, negociam com o público alvo e as redes de implementação, coordenam, enfim, a execução local. Citam-se os trabalhos de: Lipsky (1980) sobre os burocratas de nível de rua, que têm um papel discricionário na prestação direta de serviços ou na regulação da sua oferta por outros agentes; Bogason (2000) sobre as redes locais de governança; Hill e Hupe (2010) acerca das redes operacionais informais que reúnem agentes públicos e privados; e De Leon e De Leon (2002), que defendem uma abordagem democrática da implementação fundada na

participação social, destacando a produção conjunta (coprodução) de políticas públicas, onde a administração interage com os cidadãos.

Mais tarde passaram a ser elaborados modelos que buscavam integrar elementos das abordagens antecedentes em um *framework* comum. Elmore (1985) iniciou esta tendência aplicando itens de acordo com o momento e o tipo de política, elaborando duas alternativas: o modelo vertical do *forward mapping*, um programa prospectivo e racionalista de ação que pretendia calcular e prever as diversas operações e resultados que a política deveria seguir, e o modelo alternativo de *backward mapping*, que enfocava as interações entre a sociedade e o governo nos níveis operativos diretos de uma organização pública, por exemplo, as capacidades dos burocratas de nível de rua. Na sequência, Sabatier (1986) passou a utilizar alternadamente *top-down* e *bottom-up*, a depender da área de políticas e do nível de estruturação; Hull e Hjern (1987) apresentaram uma abordagem indutiva para explorar os resultados versus os objetivos das políticas, por intermédio da realização de entrevistas sistemáticas com agentes implementadores; e Matland (1995) inseriu as abordagens originais em uma matriz que combinava dois aspectos: a) a ambiguidade (alta ou baixa) dos objetivos e meios da política; e b) o grau de conflito (alto ou baixo) em relação a ela.

As “teorias híbridas” nomeadas por Pülzl e Treib (2007 *apud* SOUZA, 2018) trouxeram duas inovações: uma foi conciliar os polos dos modelos precedentes – decisão centralizada *versus* autonomia local – e a outra foi chamar a atenção para questões antes negligenciadas, tais como: não tratar a implementação como uma fase isolada, incluir entre as variáveis os fatores externos, a influência de outras políticas e as especificidades do tipo de política, bem como considerar a existência de múltiplos atores e agências implementadoras.

Recentemente os modelos integrados ampliaram o número de variáveis para a análise da implementação, alguns destes constam no Quadro 1, a seguir.

Quadro 1 – Modelos de análise da implementação e variáveis contempladas

Autores	Variáveis contempladas
Walton e Gibson (1994)	<ul style="list-style-type: none"> - Contexto macro e micro da política setorial, - Conteúdo da política, - Atores sociais e coalizões envolvidas, - Timing da implementação, que também é afetado pela formulação.
Najam (1995)	<p>O “The 5 C Protocol” possui cinco fatores causais:</p> <ul style="list-style-type: none"> - <i>Content</i>: o conteúdo das políticas (o problema, causas e objetivos), - <i>Context</i>: a natureza do “corredor” (NAJAM, 1995, p. 35) institucional onde a política é desenvolvida, - <i>Commitment</i>: o comprometimento daquele (ou daqueles) a quem foi atribuída a responsabilidade pela execução nos vários níveis, - <i>Capacity</i>: a capacidade administrativa dos implementadores para realizarem as mudanças requeridas, - <i>Clients e Coalitions</i>: o apoio dos clientes/beneficiários e das coalizões cujos interesses são reforçados ou ameaçados pela política, bem como as estratégias que eles empregam no fortalecimento ou no desvio da rota de implementação.
Winter (2006)	<ul style="list-style-type: none"> - Formulação e desenho, - Processo de implementação, - Ações positivas ou negativas dos grupos alvo, - Contexto socioeconômico e sua influência sobre os resultados e consequências da política.

Fonte: Autoria própria.

Em que pese o já reconhecido acúmulo teórico e empírico proporcionado pelo desenvolvimento dos estudos sobre implementação desde a década de 1970, Winter (2006) enumera alguns desafios para o aprofundamento da temática: uma maior clareza nos modelos causais; definir melhor o recorte das pesquisas (o foco é no processo ou nos resultados?); incluir estudos avaliativos que procurem explicar os *outputs* (produtos e desempenho dos atores) e os *outcomes* (resultados) das políticas; incorporar as motivações dos grupos-alvo e sua relação com o desempenho dos implementadores; ampliar os estudos comparativos e os estatísticos multivariados (incluindo fatores causais), abrangendo mais casos e observações. Tais lacunas ainda permanecem na atualidade, impedindo a consolidação de uma “terceira geração” de pesquisas que supere o problema endêmico dessa subárea acadêmica: “muitas variáveis, muito poucos casos” (SABATIER, 1992).

Uma das exigências é o mapeamento da plêiade de atores da implementação, individuais e coletivos, governamentais e não-governamentais, funcionários (nos mais diversos níveis hierárquicos), beneficiários, cidadãos e interessados (*stakeholders*). O presente trabalho pretende contribuir com esta tarefa, trazendo para a reflexão a consolidação de estruturas e redes que conectam atores variados ao longo de uma cadeia de implementação. Porém, antes de adentrar nesta questão, analisaremos a fase da implementação em si própria.

1. A complexidade inerente à implementação de políticas públicas

Van Meter e Van Horn (1975) salientam a dificuldade de se analisar a implementação porque, além do “cumpra-se” da política não ser automático e apresentar percalços, é difícil definir o início e o fim dessa fase, e até mesmo reconhecer os seus atores mais importantes, sejam eles individuais ou coletivos, públicos ou privados.

Para Frey (2000) as políticas são implementadas em redes complexas onde ocorre a pressão de grupos sociais e beneficiários, e onde é imprescindível a participação dos funcionários governamentais. As dificul-

dades de integração das agências de implementação, mesmo das situadas em um mesmo nível de governo, são destacadas por Rua (1997), que propõe o estabelecimento de vínculos de cooperação entre as diferentes organizações e as agências públicas locais.

Inspirados em Bardach (1973), Silva e Melo (2000) consideram a implementação uma espécie de jogo político que envolve uma rede ampla de atores (internos e externos à administração: decisores, formuladores, implementadores, interessados e beneficiários), e tem como princípios organizadores a barganha, a negociação e a troca. Nela os papéis são negociados entre os atores, os recursos são barganhados e os graus de adesão ao programa variam.

De um lado, as administrações são formadas por grupos humanos que buscarão valorizar a sua situação por meio da ação pública, ao passo que os decisores podem carecer de informações e *expertise* sobre certas áreas de políticas. Além disto, os últimos não têm condições de prever todas as contingências e ingerências do jogo político e do amplo espaço discricionário dos agentes implementadores. Desta forma, os *decision makers* atuam dentro de um ambiente de incerteza sobre os resultados, os efeitos e a repercussão das políticas públicas a seu encargo (JOBERT; MULLER, 1987).

De outro lado, os interessados e possíveis beneficiários podem não aderir à política, talvez porque os objetivos previstos não atendam às suas expectativas, o tempo de execução seja longo, e os benefícios sejam limitados ou não imediatos. Isto gera frustração, descrença e desconfiança.

Silva e Melo (2000) concluem que capacidade (limitada) dos agentes, os problemas de natureza política e as resistências e os boicotes minam a racionalidade técnica dos programas públicos. Portanto, as políticas públicas seriam experimentações sociais que tanto refletem as preferências dos *policymakers* quanto produzem um acúmulo cognitivo sobre elas⁴.

Outra abordagem que merece ser destacada é a de Berman (2007), que concebe a implementação como uma macroestrutura debilmente integrada, composta por dois momentos - macro e micro – que se estendem

⁴ Faz parte, ainda, deste esquema analítico a noção de nós-críticos, que representam momentos em que ocorrem problemas de sustentabilidade política, de coordenação institucional e de capacidade de mobilização de recursos, os quais acabam paralisando o andamento da execução ou até extinguem por completo a política pública. Neste momento, abrem-se janelas de oportunidade para atores estratégicos interferirem na tomada de decisões e defenderem novas direções à política.

do nível federal ao local. Existente em cada área de políticas públicas, ela é composta por diferentes organizações, atores, dinâmicas, regras e padrões de comportamento:

[...] por um lado, o governo federal deve levar a cabo suas políticas de tal maneira que possa exercer influência sobre as organizações locais prestadoras de serviços para que se comportem de acordo com o desejado; chamamos a este problema de macroimplementação. Por outro lado, em resposta às ações federais, as organizações locais têm que desenhar e pôr em execução suas próprias políticas internas; a este chamamos de problema da microimplementação. Esperamos deixar claro que a macroimplementação é um processo bem diferente da microimplementação (BERMAN, 2007, p. 291-292, tradução nossa).

Longe de ser um fluxo contínuo e definitivo que parte da formulação até a produção de resultados, o processo macro-micro de implementação conecta uma série de etapas ou de “passagens necessárias, cujos vínculos estocásticos definem e redefinem constantemente a política” (BERMAN, 2007, p. 295). De uma a outra das etapas ocorrem as seguintes transições: 1º – administração: da decisão política ao programa de governo; 2º - adoção: do programa de governo à adoção de um projeto local pela respectiva esfera governamental; 3º - microimplementação: da adoção do projeto às ações práticas a serem operacionalizadas localmente; 4º – validade técnica: a avaliação das práticas locais (BERMAN, 2007).

Em específico, na microimplementação as características institucionais dos prestadores locais precisam ser levadas em conta, dentre elas:

a) A organização executora (escola, hospital, instituição de bem-estar etc.) insere-se em um ambiente local que, por sua vez, pertence a um contexto mais amplo (social, político, econômico). Diferentemente do setor privado, os sistemas públicos de prestação de serviços têm características típicas como, por exemplo, a intensidade de mão de obra requerida para

executar as tarefas, a ambiguidade de critérios para avaliar resultados e a abertura da organização ao entorno, o que a torna suscetível a acontecimentos incontroláveis e incertos (BERMAN, 2007).

b) A prestação de serviço local baseia-se na interação contínua entre o servidor e o beneficiário, exigindo o uso intensivo de técnicas profissionais cuja “seleção, combinação e ordem de aplicação são determinadas pela retroalimentação que proporciona o beneficiário” (BERMAN, 2007, p. 308, tradução nossa).⁵

c) Em muitas das áreas sociais é difícil avaliar produtos e resultados, pois existe incerteza quanto a que produtos medir, se eles são mensuráveis ou sobre como avaliar a efetividade de um programa.

Já a micro-implementação desdobra-se em três momentos subsequentes: a) Mobilização, quando os funcionários das organizações locais decidem adotar ou não o projeto, planejam a sua execução e buscam apoio político e administrativo junto às entidades executoras e à sociedade; b) Implementação, quando os planos/programas/projetos são postos em funcionamento pelos prestadores diretos dos serviços, por meio da adaptação da proposta inicial à organização (mutação) e/ou da adaptação institucional (do comportamento organizacional habitual) a ela; c) Institucionalização, que depende de um ciclo completo de decisões internas com vistas a rotinizar a prática recém implantada, incorporando-a aos procedimentos habituais da organização e, desta forma, garantindo a sua continuidade.

Em síntese, frente à complexidade que envolve vários níveis de abrangência e dinâmicas de implementação, é importante avançar na identifica-

⁵ Aqui se remete a Offe (1985) quando destaca como uma das fontes de legitimidade do setor público a capacidade de conciliação entre interesses antagônicos e de mediação entre as regras explícitas e os casos particulares, em prol do consenso. Tal legitimidade distingue-se da eficiência privada e da racionalidade meramente burocrática, de adequação entre meios e fins. A participação da população e a necessidade de negociação constante entre distintos atores políticos fazem com que as organizações públicas precisem contabilizar, ao lado dos custos financeiros e recursos necessários, os custos políticos da implantação de programas públicos. Em sentido contrário, as organizações privadas estariam menos expostas às demandas sociais e às pressões políticas. Essa reflexão aparece também em Figueiredo e Figueiredo (1986).

ção dos atores e organizações centrais do processo, como ressalta Najam (1995, p. 22-23, tradução e grifos nossos):

[...] há um consenso geral de que a implementação é um processo complexo, dinâmico, de múltiplos níveis, multi-atores, influenciado tanto pelo conteúdo quanto pelo contexto da política que está sendo implementada. A diferença, em muitos casos, não é tanto sobre a constelação de variáveis que eles [os pesquisadores] usam, mas quanto à importância relativa de variáveis específicas dentro de casos particulares de implementação. Por exemplo, a diferença não é tanto sobre se a implementação é um processo multi-atores e organizações, mas sobre quais atores e organizações são mais relevantes; além disto, não é sobre se burocratas de nível de rua e redes organizacionais são importantes como variáveis explicativas, mas quão importantes elas são.

2. Atores de políticas públicas e de implementação

Utilizando-se a definição de Secchi (2010, p. 77), os atores de políticas públicas consistem em “indivíduos, grupos ou organizações que desempenham um papel na arena política [...], que têm capacidade de influenciar, direta ou indiretamente, o conteúdo e os resultados da política pública”. Já Lima e D’Ascenzi (2018, p. 40) definem atores sociais como “aqueles indivíduos e/ou grupos, organizados ou não, formalizados ou não, mas que tenham algum interesse na política pública, a ponto de mobilizarem esforços para criá-la, suprimi-la ou modificá-la”.

Secchi (2010) divide os atores entre governamentais e não governamentais; Kingdon (*apud* CAPELLA, 2006) os separa em visíveis (atuantes na definição da agenda) e invisíveis (envolvidos na formulação das alternativas); Cortes e Lima (2012) tratam dos atores estatais (dos três poderes),

não estatais (da sociedade civil e do mercado) e os que não se limitam a um destes domínios (a exemplo das comunidades de políticas que reúnem atores individuais e coletivos integrantes de redes existentes em áreas específicas). Faria (2003) descreve uma multiplicidade de atores, acrescentando os mercados globais, as instituições financeiras internacionais e os atores não governamentais de abrangência transnacional aos componentes do chamado “triângulo de ouro”: políticos, servidores e grupos de interesse.

Reconhecendo a ampliação dos estudos sobre políticas públicas no Brasil nas duas últimas décadas - que trouxeram categorias como *issue networks* e *policy communities* e incorporaram a diversificação dos atores envolvidos -, Lotta, Pires e Oliveira (2014) comentam que a agenda de pesquisa frequentemente privilegia os processos iniciais da tomada de decisão, em detrimento da implementação. No enfoque sobre os quadros burocráticos, são raros os estudos sobre os burocratas de médio escalão, situados no meio da estrutura hierárquica funcional (entre os dirigentes políticos e os burocratas dos níveis inferiores em contato direto com os cidadãos), com funções de gestão, implementação e coordenação de atividades (LOTTA; PIRES; OLIVEIRA, 2014). Por outro lado, reconhece-se a existência de um número considerável de trabalhos sobre os burocratas de nível de rua, ancorados no conceito de *street-level bureaucrats*, de Lipsky (1980).

O Quadro 2 inclui cinco fases do ciclo de políticas públicas, com seus respectivos atores e atividades. Elaborado por Deubel (2008), ele fornece um panorama geral sobre os atores de políticas públicas mais recorrentes na literatura.

Quadro 2 – Os atores nas diferentes fases do ciclo de políticas

Tabla 1. El marco del ciclo de política: actividades y actores principales.

FASE I	FASE II	FASE III	FASE IV	FASE IV
<i>Identificación e institucionalización de un problema</i>	<i>Formulación de soluciones o acciones</i>	<i>Toma de decisión Implementación</i>	<i>Implementación</i>	<i>Evaluación</i>
Actividades Valores; acontecimientos; intereses; demandas y agenda pública.	Actividades Elaboración y valoración de respuestas; selección de criterios.	Actividades Encontrar una coalición mayoritaria; legitimación.	Actividades Ejecución; gestión; efectos concretos.	Actividades Reacciones; juicio sobre los efectos; medición; valoración; propuestas de reajuste.
Actores Partidos, movimientos sociales, gremios, medios, políticos, administración pública, ONG, etc.	Actores Parlamentos, gremios, administración pública, organizaciones políticas y sociales, ONG, etc.	Actores Parlamentos, presidente, ministro, gobernador, alcalde, etc.	Actores Administración pública, ONG, empresa privada, etc.	Actores Medios, expertos, administración pública, responsables políticos, organizaciones políticas y sociales, gremios, afectados, ONG, etc.

Fonte: Deubel (2008, p. 79).

Verifica-se que a implementação envolve as atividades de execução e gestão das políticas, desempenhadas pela administração pública, organizações não governamentais e empresas privadas. As últimas aparecem exclusivamente nesta fase, embora o autor deixe em aberto (com a expressão “etc.”) a existência de outros exemplos.

O esquema de Deubel (2008) avança ao acrescentar os protagonistas das fases da implementação e de avaliação, porém, a quantidade de atividades e de atores em cada uma das fases é muito restrita, não contemplando coletivos como as comunidades de políticas, tampouco estruturas inter e intraorganizacionais (como comitês, coordenações de programas e comissões).

Na sequência, destacaremos alguns aspectos do processo de implementação de políticas públicas que permitem identificar atores ou grupos de atores que não se limitam às burocracias dos três poderes estatais e dos três níveis de governo.

O primeiro item refere-se à participação conjunta de órgãos estatais, empresas e/ou organizações sociais na provisão e regulação de políticas

públicas, fazendo-se uso da noção de arranjos institucionais. O segundo remete ao desenho federalista que condiciona a produção de políticas públicas e as ações dos *policymakers*, que no Brasil é tríplice (reunindo União, estados e municípios). Este contexto faz com que a implementação de políticas públicas seja fragmentada, descontínua e permeada por conflitos, o que evoca a necessidade de coordenação vertical (SOUZA, 2018) ou interorganizacional (SILVA; MELO, 2000) das ações e dos atores envolvidos. Por outro lado, a adesão formal de um governo subnacional a um programa formulado na esfera superior não significa que a implementação local ocorrerá de forma integral, podendo até não acontecer. Este *gap* de implementação requer, por vezes, a presença de um *fixer* (BARDACH, 1977), ator responsável por articular as diferentes instâncias e ajustar a política em certos pontos para que a sua execução se efetive.

Em terceiro lugar, apresenta-se a questão da coordenação horizontal (SOUZA, 2018), que é imprescindível em situações onde os programas públicos abarcam mais de uma agência implementadora (são intersetoriais) e/ou contam com a participação dos beneficiários e demais interessados. Estes três tópicos são aprofundados a seguir.

2.1 Arranjos institucionais

Arranjos institucionais representam “o conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (PIRES; GOMIDE, 2014, p. 13). Eles fornecem sustentação à implementação e dotam o Estado da capacidade de execução de políticas públicas, bem como reforçam as capacidades pré-existentes, tanto técnico-administrativas quanto políticas. O estudo identificou essas configurações em oito políticas públicas federais, a saber: o Programa Minha Casa, Minha Vida; o Projeto de Integração do Rio São Francisco; o Projeto da Usina Hidrelétrica de Belo Monte; as iniciativas de Revitalização da Indústria Naval; o Programa Nacional de Produção e Uso do Biodiesel; o Programa Brasil Maior; o Programa Bolsa Família e o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego.

Os autores constataram que a implementação dessas oito políticas públicas implicou arranjos de:

[...] organizações (com seus mandatos, recursos, competências e instrumentos legais), mecanismos de coordenação, espaços de negociação e decisão entre atores (do governo, do sistema político e da sociedade), além das obrigações de transparência, prestação de contas e controle (PIRES; GOMIDE, 2014, p. 13).

Pires e Gomide (2014) relacionam os vários atores e interesses a serem coordenados na execução de uma política: burocracias de diferentes poderes e níveis de governo, parlamentares de diversos partidos e organizações da sociedade civil (sindicatos de trabalhadores, associações empresariais, movimentos sociais).

Em relação ao conceito dos autores citados, defende-se o alargamento do seu escopo, de forma a incluir os bens e serviços públicos executados por fundações privadas e associações sem fins lucrativos (vide definição do IBGE/IPEA, 2012), reguladas (e frequentemente também financiadas) pelo poder executivo ou agências reguladoras nas três esferas governamentais. Este é o caso de grande parte da oferta de serviços sócio assistenciais nos municípios brasileiros, a cargo de entidades sem fins lucrativos.

Conceito aproximado ao de arranjos institucionais é o de redes de implementação, que, na acepção de Silva e Melo (2000), reúnem agentes governamentais e não governamentais.

2.2 Relações intergovernamentais, coordenação vertical e macro-implementação de políticas públicas

Aqui são examinadas duas respostas possíveis às dificuldades na implementação de políticas públicas que abrangem mais de um nível de governo: a coordenação vertical das instâncias implementadoras e a atuação do *fixer* (BARDACH, 1977)⁶.

⁶ Ressalta-se que para Bardach (1977) a ação deste agente é mais ampla, não se limitando à articulação intergovernamental.

De acordo com Souza (2018), a coordenação seria, no sentido formal, a organização das atividades visando alcançar consenso entre indivíduos e organizações para o atingimento dos objetivos coletivos, refletindo-se na eficiência dos governos e na coerência das políticas públicas. Associado a este termo estaria o de cooperação, com um sentido mais discricionário, de participação voluntária dos indivíduos em um empreendimento comum, ao passo que o primeiro evoca medidas mais centralizadas. Porém, a autora sugere que ambas as modalidades podem ocorrer simultaneamente.

Enquanto a coordenação vertical abrange diferentes níveis de governo, a horizontal (analisada adiante) contempla organizações da mesma esfera governamental. Nesta mesma linha, Gontijo (2012) ressalta que a ausência de cooperação e coordenação entre setores, agências e gestores é considerada o principal obstáculo à melhoria da qualidade das ações públicas.

Desde a constituição de 1988 houve no País um significativo aumento das competências concorrentes quanto às políticas públicas entre os três níveis de governo, resultando em dois grandes e complexos sistemas regulados pela União: a) os constitucionalizados – que prescrevem a participação (quase obrigatória) das três esferas governamentais e vinculam recursos; b) os normatizados, constituídos em meados da década de 2000 – uma grande variedade de políticas sujeitas à livre adesão pelas esferas subnacionais, embora o acesso aos recursos federais exija contrapartidas.

A existência de coordenação vertical é algo que se impõe em países federalistas como o Brasil, pois a autonomia dos governos subnacionais pode fragmentar a implementação de políticas públicas, e até mesmo impedi-la. Assim, a fim de garantir a efetividade das políticas e a adesão das outras esferas, as ações do governo federal abrangeram, especialmente, a criação de incentivos e sanções e a constituição de sistemas de informação como ferramenta de coordenação. Mesmo assim, os resultados dependem dos jogos políticos movidos pela persuasão e barganha (SOUZA, 2018).

Souza (2018) apresenta quatro modelos de coordenação vertical vigentes no Brasil (vide Quadro 3), que mostram os caminhos da implementação de políticas sociais nos diferentes níveis de governo.

Quadro 3 – Modelos de coordenação vertical, características de gestão e origem dos recursos das políticas sociais

Modelos	Políticas sociais	Gestão	Recursos
1 - Implementação local e recursos partilhados	Saúde: atenção básica	Municipal	Partilhados entre as três esferas
	Saúde: média e alta complexidade	Estadual	Partilhados entre os governos federal e estadual
	Educação básica	Competição entre estados e municípios, mas os últimos aumentaram a sua participação.	Partilhados entre as três esferas, mas os estados são os principais contribuintes do fundo.
	Segurança alimentar e nutrição (restaurantes populares, cozinhas comunitárias, abastecimento alimentar)	Local	Federais e locais
2 – Gestão compartilhada com poucos recursos partilhados	Assistência social para segmentos vulneráveis (crianças, adolescentes, idosos, deficientes)	Compartilhada entre as três esferas	O município é o principal financiador
3 – Pequena responsabilidade local, financiamento e implementação totalmente federais	Programa Bolsa Família	Federal e municipal O município é responsável pelo cadastro dos beneficiários	Federais.
4 - Gestão e financiamento totalmente federais	Benefício da Prestação Continuada	Federal	Federais
	Aposentadoria Rural	Federal	Federais

Fonte: Elaborado a partir de Souza (2018)

Portanto, a coordenação vertical da execução das políticas públicas requer a formação de estruturas intergovernamentais (SILVA; MELO, 2000), com suas especificidades em termos de gestão, financiamento, operações, agências e atores participantes, dentro de uma macroestrutura frouxamente integrada (BERMAN, 2007)

Por sua vez, o conceito de *fixer* (BARDACH, 1977) nos ajuda a compreender a participação dos atores no jogo da implementação intergovernamental de políticas públicas, referindo-se a uma pessoa ou grupo com prestígio, visibilidade e legitimidade para facilitar, vetar, corrigir, persuadir, arbitrar ou barganhar para que a execução da política prossiga sem maiores problemas.

Em seu livro *The Implementation Game*, Bardach (1977) define o *fixer* como aquele que “repara” a política, seja corrigindo o seu desenho com a inclusão de uma nova dimensão substantiva, seja ajustando alguns elementos, contando, para tal, com poder de coerção. Este ator pode intervir de forma efetiva, sabendo quando, onde e sobre o que intervir, desde que tenha acesso a um grande volume de informações, por exemplo: um político da cúpula do Executivo, um legislador de alta posição, ou, ainda, um funcionário público com recursos políticos relevantes (BARDACH, 1977).

Apoiando-se na contribuição de Bardach (1977), Villanueva (2007, p. 76, tradução nossa) enumera as características das pessoas ou coalizões políticas que agem como *fixers*:

Para levar a cargo a implementação, é necessário reparar os desgastes, deficiências, vazios, danos, distorções, atrasos que os jogos provocam. Isto significa ajustar certos elementos do sistema de jogos (interesses, personalidades, poderes, contribuições, tempos). Requer-se, então, um fixer, um alto cargo político, comprometido inteiramente com o êxito de determinada política, por convicção ou interesse. O mediador-reparador-ajustador possui um grande capital de recursos políticos (informação, autoridade formal e/ou real, influência no orçamento e nos meios de comunicação, relações e amizade em

postos políticos e burocráticos chave) e é capaz de convocar as partes morosas ou conflitivas, fazê-las negociar, dissuadir os opositores, derrotar adversários, agregar consensos, atrair contribuições, vencer obstáculos. [...] essa personalidade política, a estrela do jogo e seu árbitro, atuará segundo as necessidades, tanto em segredo como em público, e não se preocupará em usar a mão dura, desde que legalmente apoiado, ou de lançar mão de outros meios impróprios, ainda que não necessariamente ilegais. Pode ser a tarefa de uma pessoa politicamente dotada, ou de uma coalizão de sócios políticos com recursos complementares.

Para Sabatier e Mazmanian (2007), ainda, *fixer* seria uma espécie de “mediador”, que:

[...] pode ser um importante legislador, ou um funcionário executivo que controla recursos atrativos para os atores cruciais, e que tem o desejo e o pessoal necessários para acompanhar de perto o processo de implementação, e intervir de maneira quase permanente nele (SABATIER; MAZMANIAN, 2007, p. 354).

Como exemplo de *fixer* menciona-se a atuação de membros dos Tribunais de Contas estaduais e do Ministério Público enquanto atores centrais do processo de implementação da meta de ampliação de vagas na educação infantil (meta 1 do atual Plano Nacional de Educação) a cargo dos governos municipais. Eles possuem recursos - financeiros, materiais, informativos e políticos – e expertise sobre os marcos normativos da política, e gozam de autoridade e legitimidade para, quando julgarem necessário, interferirem na política municipal por meio de orientações e recomendações direcionadas aos gestores locais.

2.3 Intersetorialidade e coordenação horizontal

As políticas públicas ultrapassam limites setoriais, há maior intervenção governamental nas esferas econômica e social e um aumento da demanda dos vários grupos de interesse nos países democráticos, a exemplo do Brasil, onde, desde o período de redemocratização, acompanha-se a inclusão de representantes da sociedade civil nos processos deliberativos.

Se intersetorialidade implica “ter a capacidade de compartilhar responsabilidades e de organizar as atribuições necessárias à realização de uma tarefa para a qual é preciso contar com igual compromisso de todos os atores sociais envolvidos” (BIDARRA, 2009, p. 490), o desafio é conseguir unir os diferentes participantes – com seus próprios interesses, objetivos, recursos, dinâmicas e culturas organizacionais – dentro de uma ação comum, por exemplo, um programa ou um projeto. Para que isto aconteça, é necessário promover a cooperação e coibir a deserção dos participantes (COSTA; BRONZO, 2012).

A cooperação horizontal ou intragovernamental abrange organizações públicas e privadas e atores políticos e burocráticos que compõem o mesmo nível de governo e desempenham vários papéis nas fases da política pública. Na sua ausência, pode ocorrer o bloqueio ou a não implementação, a duplicação de tarefas e o aumento dos conflitos burocráticos (PETERS, 2004; GAETANI, 2011, *apud* SOUZA, 2018, p. 30 e 59)

Conforme esclarece Souza (2018, p. 59):

Por ser um objeto em construção, é necessário esclarecer a definição aqui adotada: coordenação horizontal ocorre entre uma instância de governo e as demais instâncias do mesmo nível de governo, todas usufruindo igual status formal de poder e autoridade, mas uma delas, ou um núcleo restrito, decide sobre o mérito dos programas e arbitra conflitos por delegação do chefe de governo.

Diante da complexidade político-administrativa, a responsabilidade, neste caso, é transferida dos dirigentes políticos (Presidente, Primeiro Ministro e seus correspondentes nos outros níveis de governo) para órgãos adjacentes. No caso brasileiro, compete à Casa Civil da Presidência da República coordenar as políticas dos diferentes ministérios, propor reformulações e negociar novas políticas (SOUZA, 2018). Por outro lado, considerando-se o preceito constitucional da participação social na formulação e na implementação de políticas, por intermédio das inúmeras e heterogêneas instâncias participativas existentes no País, cabe aos conselhos de políticas coordená-las e fiscalizá-las.

Como exemplos dessas estruturas intersetoriais (SILVA; MELO, 2000) ou intragovernamentais (SOUZA, 2018), citam-se: a) em nível federal: as Câmaras Interministeriais integradas pelos ministros e apoiadas por comitês técnicos (no 1º mandato de Fernando Henrique Cardoso, 1994-1997); b) no estado do Rio Grande do Sul: a “Sala de Gestão” e o Sistema de Monitoramento Estratégico, iniciativas que atribuíam responsabilidade a dirigentes e gestores dos órgãos setoriais quanto às ações estratégicas do governo Tarso Genro (2011-2014); c) no âmbito municipal: as coordenações do Programa Bolsa Família que as prefeituras municipais devem constituir, reunindo representantes da saúde, educação, assistência social e segurança alimentar.

O último tópico, a seguir, propõe a incorporação das categorias de recursos e repertórios de ação nas análises sobre os atores de implementação.

3. Recursos e repertórios de ação como ferramentas de análise dos atores de implementação

A forma mais simples de identificar os atores de políticas públicas, de acordo com Rua (2013), é observar quais indivíduos, grupos, órgãos públicos, entidades privadas, setores econômicos ou sociais podem ter os seus interesses atingidos pelas decisões e ações que envolvem determinada política

pública, isto é, quem pode ganhar ou perder com ela. Na implementação os pesquisadores chamam a atenção para a existência de múltiplos atores, agências e redes a serem identificados. É interessante também examinar como esses participantes procuram resolver os problemas que surgem ao longo do processo (SOUZA, 2018).

Em sua atuação os atores (individuais ou coletivos) que participam da produção de políticas públicas mobilizam, em maior ou menor grau, recursos e repertórios de ação à sua disposição.

Os recursos têm a ver com o poder ou a capacidade de influenciar ações ou decisões de outros, e abarcam, entre outros: financeiros, grau de institucionalização, capacidade organizativa, apoio público (MULLER; SUREL, 2002). Sabatier e Weible (2007) citam os seguintes recursos relacionados com as coalizões de defesa: a) autoridade legal para tomar decisões em termos de políticas públicas (quanto mais membros possuir nesta posição, maior será o poder de influência da respectiva coalizão de defesa); b) apoio da opinião pública; c) acesso à informação; d) posse de recursos financeiros; e) “tropas mobilizáveis” (apoios potenciais para a mobilização pública, mediante a realização de campanhas e outras atividades políticas); f) liderança com habilidade.

Por sua vez, os repertórios de ação, termo oriundo da teoria dos movimentos sociais⁷, referem-se aos modos de ação dos atores com recursos de poder, incluindo: greves, passeatas, manifestação nas mídias, participação partidária etc. As ações buscam publicizar as demandas, angariar apoio, pressionar outros atores, ampliar o público engajado em um problema ou reivindicação específica (MULLER; SUREL, 2002).

4. Considerações finais

Até o final do século XX a fase da implementação de uma política pública foi relegada a um assunto de gestão ou de administração pública,

⁷ Aqui a referência principal é Charles Tilly (1976, p. 22), autor que apresentou o conceito de “repertórios de ação coletiva” como sendo: “meios definidos de ação coletiva [...] que estão à disposição das pessoas comuns”, em um dado momento histórico.

sem interesse para as ciências sociais. Porém, com a publicação do livro *Implementation* de Pressman e Wildavski (1973), ela passou a, progressivamente, adquirir centralidade na área interdisciplinar da *Policy Analysis*, o que pode ser evidenciado pelo crescimento, em todo o mundo, dos estudos e pesquisas sobre o assunto.

Não obstante o acúmulo já existente nesta subárea acadêmica, alguns desafios persistem, dentre eles: utilizar escopos de pesquisa abrangentes e metodologias comparativas e/ou multicausais, de forma a ir além dos tradicionais estudos de caso; esclarecer o objeto de análise (se os resultados ou o processo de implementação); considerar as diferentes etapas e transições ao longo das quais um programa público é executado; diversificar os enfoques sobre os atores de implementação etc.

A reflexão proposta neste capítulo trouxe contribuições ao campo dos estudos sobre implementação. Em primeiro lugar, examinou a trajetória das principais publicações, ao mesmo tempo em que incorporou a designação de jogo político, onde a barganha, a negociação e a troca representam princípios operativos que conectam instituições, redes e atores (BARDACH, 1977; SILVA; MELO, 2000). Ademais, associou os processos de implementação a macroestruturas debilmente integradas que contemplam um *continuum* macro-micro de efetivação (BERMAN, 2007).

Quanto aos atores de implementação, em específico, foram discutidos espaços organizacionais que ultrapassam o âmbito do Poder Executivo, tais como: arranjos institucionais, redes intra e intergovernamentais, estruturas de coordenação vertical e horizontal. Também foi referida a noção de *fixer*, que designa uma pessoa ou grupo capaz de conectar diferentes níveis de governos e realizar os ajustes necessários à execução das políticas. Acrescentam-se os exemplos brasileiros trazidos, ilustrativos das categorias utilizadas.

Por fim, foram introduzidos os conceitos de recursos e repertórios de ação que podem servir como ferramentas analíticas das pesquisas sobre os atores de implementação.

Os problemas de implementação são frequentemente adjetivados como “perversos” (*wicked problems*) (RITTEL; WEBBER, 1973), pois: apre-

sentam múltiplas questões em aberto e interconectadas; a fase abrange grande número de atores, interesses e preferências; o contexto econômico e político condiciona o processo e os resultados, e, ainda, o conhecimento acumulado é incompleto. Não obstante isto, aproximações sistemáticas sobre essa realidade possibilitarão uma melhor compreensão sobre a produção de políticas públicas. Quanto aos estudos sobre os atores da implementação, é salutar que as especificidades desta fase sejam consideradas, principalmente os seguintes aspectos: em cada área de política pública existe uma macroestrutura composta por diferentes níveis hierárquicos, dentro da qual podem ser destacadas as relações intergovernamentais, a intersetorialidade dos programas e projetos, a presença de atores individuais e coletivos (redes, arranjos, conselhos), a necessidade de coordenação, e os desdobramentos decorrentes da maior participação social na co-produção das políticas.

Referências

BARDACH, Eugene. **The Implementation Game**: what happens after a bill becomes a law. Cambridge: MIT Press, 1977.

BERMAN, Paul, El estudio de la macro y micro-implementación. In: VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. **La implementación de las políticas**. México: Miguel Ángel Porrúa, 2007. p. 281-321.

BIDARRA, Zelimar S. Pactuar a intersectorialidade e tramar as redes para consolidar o sistema de garantia de direitos. **Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 99, p. 483-497, jul./set., 2009.

BOGASON, Peter. **Public Policy and Local Governance**: Institutions in Posmodern Society. Cheltenham: Edward Elgar, 2000.

CAPELLA, Ana Cláudia. Perspectivas Teóricas sobre o processo de formulação de Políticas Públicas. **Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais (BIB)**, SP, n. 61, p. 25-52, 2006.

CARVALHO, Maria de Lourdes de; BARBOSA, Telma Regina G. da C. **Modelos orientadores da implementação de política pública**: uma lacuna da literatura. In: XXXV Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Administração (ANPAD). Rio de Janeiro/RJ, 04 a 07 de setembro de 2011.

CÔRTEZ, Soraya Maria V.; Luciana L. Lima. A Contribuição da Sociologia para a análise de Políticas Públicas. **Lua Nova** (Impresso), v. n.87, p. 32-62, 2012.

COSTA, Bruno L. Diniz; BRONZO, Carla. Intersetorialidade no enfrentamento da pobreza: o papel da implementação e da gestão. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **Implementação**: teoria e prática. Belo Horizonte: PUC-Minas, 2012. p. 50-81.

DE LEON, Peter; DE LEON, Linda. What ever happened to policy implementation? An alternative approach. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 12, n. 4, p. 467-492, oct. 2002.

DEUBEL, André-Noel R. Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? **Estudios Políticos**, Medellín, n. 33, p. 67-91, julio-diciembre de 2008.

ELMORE, Richard F. **Complexity and control**: what legislators and administrators can do about implementing public policy. Washington, D.C.: The National Institute of Education, 1980.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003.

FIGUEIREDO, Marcus F.; FIGUEIREDO, Argelina M. C. Avaliação política e avaliação de políticas: um quadro de referência teórica. **Análise e conjuntura**, Belo Horizonte, v. 1, n. 3, p. 107-127, set./dez. 1986.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. **Planejamento e Políticas Públicas**, n.21, p. 211-259, jun. 2000.

GAETANI, Francisco. La dinámica de la coordinación en el ámbito del Ejecutivo. Una reflexión a partir de las variaciones y contrastes en los dieciséis años de Cardoso y Lula. In: GRAU, Nuria Cunill; TORO, Julio César Fernández; SÁEZ, Manuel Arenilla. (Orgs.). **Fortalecimiento del alto gobierno**: aproximaciones conceptuales. 1. ed. Caracas: Clad, 2011.

GOGGIN, Malcom L.; BOWMAN, Ann O.; LESTER, James P.; O'TOOLE JR., Laurence. **Implementation theory and practice**: toward a third generation. Glenview, Il.: Scott, Foresman, 1990.

GONTIJO, José Geraldo Leandro. Coordenação, cooperação e políticas públicas: organizando percepções e conceitos sobre um tema caro à implementação. In: FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de (org.). **Implementação**: teoria e prática. Belo Horizonte: PUC-Minas, 2012. p. 82-122.

HARGROVE, Erwin C. **The missing link**: the study of the implementation of social policy. Washington/DC: Urban Institute, 1975.

HILL, Michael; HUPE, Peter. **Implementing public policy**. Los Angeles; London: Sage, 2010.

HULL, Christopher J.; HJERN, Benny. **Helping Small Firms Grow**: an Implementation Approach. London: Croom Helm, 1987.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE); INSTITUTO DE PESQUISA ECONOMICA APLICADA (IPEA). **As fundações privadas e as associações sem fins lucrativos no Brasil**, 2010. Rio de Janeiro: 2012.

JOBERT, B.; MULLER, P. **L'État en action**: politiques publiques et corporatismes. Paris: Presses Universitaires de France, 1987. p. 35-49.

KINGDON, John. **Agendas, alternatives, and public policies**. 3ª. ed. New York: Harper Collins, [1984], 2003.

LIMA, Luciana L.; D´ASCENZI, Luciano. Implementação: perspectivas analíticas. **Revista de Sociologia e Política**, Curitiba, v. 21, n. 48, p. 101-110, 2013.

LIMA, Luciana L.; D´ASCENZI, Luciano. **Políticas públicas, gestão urbana e desenvolvimento local**. Porto Alegre: Metamorfose, 2018.

LIPSKY, Michael. **Street-level bureaucracy**: dilemmas of the individual in public service. New York: Russell Sage Foundation, 1980.

LOTTA, Gabriela S.; PIRES, Roberto R. C.; OLIVEIRA, Vanessa E., 2014. Burocratas de médio escalão: Novos olhares sobre velhos atores da produção de políticas públicas. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 65, n. 4, p. 463-492, out/dez. 2014.

MATLAND, Richard E. Synthesizing the implementation literature: the ambiguity-conflict model of policy implementation. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 5, n. 2, p. 145-174, 1995.

MAZMANIAN, Daniel A.; SABATIER, Paul A. **Implementation and Public Policy**. Chicago: Scott Foresman, 1981.

MULLER, Pierre; SUREL, Yves. **A análise das políticas públicas**. Pelotas: Educat, 2002.

NAJAM, Adil. **Learning from the Literature on Policy Implementation**: A Synthesis Perspective. International Working Paper (WP-95-61). Luxemburgo/Áustria, July 1995.

OFFE, Claus. **Capitalismo desorganizado**. São Paulo: Brasiliense, 1985.

PARDO, Maria Del Carmen; LAGUNA, Maurício I. D.; CEJUDO, Guilherme (ed.). **Implementación de Políticas Públicas**: una antología. Ciudad de México: Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), 2018.

PETERS, B. Guy. Governance and public bureaucracy: new forms of democracy or new forms of control? **Asia Pacific Journal of Public Administration**, v. 26, n. 1, p. 3-15, 2004.

PIRES, Roberto Rocha C.; GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Burocracia, democracia e políticas públicas**: arranjos institucionais de políticas de desenvolvimento. Texto para discussão n. 1.940. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), março de 2014.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKY, Aron. **Implementation**: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland. Berkeley: University of California Press, 1973.

PÜLZL, Helga; TREIB, Oliver. Implementing public policy. In: FISCHER, Frank; MILLER, Gerald J.; SIDNEY, Mara S. (ed.) **Handbook of public policy analysis**: theory, politics and methods. Florida: CRC Press, 2007. p. 89-107.

RITTEL, Horst W.; WEBBER, Melvin M. Dilemmas in a General Theory of Planning. **Policy Sciences**, v. 4, n. 2, p. 155-169, 1973.

RUA, Maria das Graças. **Análise de políticas públicas**: conceitos básicos. Brasília: 1997. Mimeo.

RUA, Maria das Graças. **Para aprender políticas públicas**. V.1: Conceitos e teorias. Brasília: Instituto de Gestão Economia e Políticas Públicas, 2013. [Curso online Políticas Públicas].

SABATIER, Paul. A. Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A critical analysis and suggested synthesis. **Journal of Public Policy**, Cambridge (UK), v. 1, n. 6, p. 21-48, jan.1986.

SABATIER, Paul A. Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation. Book Review. **The American Review of Public Administration**, v. 22, n. 1, p. 67-69, march 1992.

SABATIER, Paul A.; MAZMANIAN, Daniel A. La implementación de la política pública: um marco de análisis. In: VILLANUEVA, Luis F. A. **La implementación de las políticas**. México: Miguel Ángel Porrúa, 2007. p. 323-372.

SABATIER, Paul A.; WEIBLE, Christopher. M. The advocacy coalition framework: innovation and clarifications. In: SABATIER, P.A. (Ed.). **Theories of the policy process**. Cambridge, MA: Westview Press, 2007. p. 189-220.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas**. São Paulo: Cengage Learning, 2010.

SILVA, Pedro L. B.; MELO, Marcus A. B. de. **O processo de implementação de políticas públicas no Brasil**: características e determinantes da avaliação de programas e projetos. Campinas: Universidade Estadual de Campinas, 2000.

SOUZA, Celina. **Coordenação de políticas públicas**. Brasília: ENAP, 2018.

TILLY, Charles. **Getting it together in Burgundy, 1675-1975**. *CRSO Working Paper U128*. Universidad of Michigan, may 1976.

VAN METER, Donald S.; VAN HORN, K. E. The policy implementation process: a conceptual framework. **Administration and Society**, v. 6, n. 4, p. 445-488, 1975.

VILLANUEVA, Luis F. Aguilar. **La implementación de las políticas**. México: Miguel Ángel Porrúa, 2007.

WALT, Gill; GILSON, Lucy. Reforming the health sector in developing countries: the central role of policy analysis. **Health Policy Plan**, v. 9, n. 4, p. 353-370, dec. 1994.

WINTER, Soren C. Implementation. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon. (ed.) **Handbook of public policy**. Sage Publications, 2006. p. 151-166.



capítulo
14

Cognição e interação:

a construção de sentidos na implementação de políticas públicas¹

Maique Martins²
Davide Carbonai³

Neste capítulo, a partir de um debate teórico e conceitual, buscamos contribuir para a construção de abordagens analíticas em pesquisas sobre implementação de políticas públicas. Partimos do seguinte questionamento: como os indivíduos constroem sentidos a partir do processo estatal de implementação de políticas públicas? A abordagem microsociológica e de implementação de políticas públicas, também, não está isenta de problemas relevantes de natureza metodológica. Um dos principais problemas, entre outros, é a incapacidade de fixar os conceitos - seus significados - de relacioná-los, definitivamente, aos termos aos quais se referem. Os conceitos dependem de sistemas e códigos culturais de referência do indivíduo ou do grupo, adotados de alguma forma pela comunidade onde o indivíduo nasceu, da classe social que pertence, do ambiente de trabalho, do bairro etc.

¹ Este texto apresenta alguns desdobramentos iniciais da pesquisa de tese de doutorado que está sendo desenvolvida pelo primeiro autor, sob orientação do segundo autor, no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

² Doutorando do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS. E-mail: maique-martins@hotmail.com

³ Doutor em Sociologia economica e dei nuovi lavori pelo Università degli Studi di Teramo. Professor do Departamento de Administração e do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS. E-mail: davide.carbonai@ufrgs.br

A definição que Marradi oferece contribui para entender melhor a questão ao pensar no conceito como um recorte aplicado em um fluxo de experiências infinitas em extensão e em profundidade em que “o recorte ocorre quando, levado globalmente em conta um certo âmbito dessas experiências, unifica-se algumas sensações visuais e táteis, no conceito” (MARRADI, 1984, p. 10). No âmbito da implementação das políticas públicas, nos estimula pensar como os conceitos formulados em uma política são compreendidos pelos indivíduos, tal qual a implementação como um fluxo de experiências e ações mutáveis pelos atores que a operacionalizam de alguma maneira, unificando sensações e experiências sobre a matéria da política.

Para compreender esta unificação que identifica o conceito, gradualmente reduzimos a complexidade e a problemática do mundo externo e, portanto, aumentamos nossa capacidade de orientação na realidade, seja no caso de uma atividade laboral específica, ou das recomendações de uma política pública. A abordagem cognitiva de análise de políticas públicas parece contribuir para este processo de redução da complexidade de conceitos, pois os referenciais da matriz cognitiva⁴, explicados por Muller e Surel (2002), representam uma forma de orientar a construção de uma “visão de mundo” em níveis globais e setoriais.

O problema é relevante nas ciências sociais e resolvido de diferentes maneiras. Porém, percebemos que se trata de um processo de subjetivação através de um conhecimento político, algo impossível de ser apreendido em um questionário, por exemplo, portanto a abordagem qualitativa é mais relevante para a compreensão de tais subjetividades. Os conceitos, como unidade de pensamento, servem para organizar percepções, imagens, sensações e assim por diante, mas eles não podem ser ajustados de uma vez por todas, como tentamos fazer nas perguntas de um questionário. Conceitos e termos, isto é, os rótulos linguísticos que usamos para comunicar os conceitos em si, não são a mesma coisa. O domínio dos conceitos é muito mais amplo por dois motivos: (1) existem conceitos que não

⁴ A abordagem desenvolvida por Muller e Surel (2002) entende políticas públicas como matrizes cognitivas/normativas, um sistema de representação do real dentro do qual ocorrem as ações sobre uma política pública.

estão associados a nenhum termo: o conceito realiza sua tarefa de organização mental independentemente de ter recebido um rótulo linguístico que o torne comunicável; (2) não é verdade que todo conceito sempre e somente corresponde a um termo: mesmo conceitos não particularmente complexos às vezes precisam de mais de um termo para serem comunicados (MARRADI;VEUTRO, 2001).

As palavras e suas semânticas, mudam dependendo do contexto, da relação, das partes que compõem a interação, do quadro de ação e do grupo de referência, tendo suas classificações influenciadas pelos vínculos e relações sociais. Trazendo o processo estatal de implementação como foco de análise, percebe-se a interação de burocratas de nível de rua (BNR) como um recorte importante para este debate, uma vez que estes profissionais do serviço público, conforme descrito por Lipsky (2010), atuam diretamente se relacionando com a população e aplicando os benefícios e sanções prescritos pela política.

Fixar os conceitos para sua análise representa, então, um dos maiores problemas teóricos e metodológicos também na análise da implementação ou de avaliação de políticas públicas: o que está pensando aquele burocrata de nível de rua? Com que conceitos está pensando? Como utiliza e estrutura o seu mecanismo de interpretação? Desta forma, como constroem entendimentos, racionalidade e sentidos para uma política pública?

Parte da inspiração para este debate surgiu com os resultados de uma pesquisa de mestrado desenvolvida em 2018, em que foi analisada a implementação da Estratégia Saúde da Família (ESF), no município de Santa Maria/RS, tendo como universo empírico da pesquisa as práticas de trabalho de 14 Agentes Comunitários de Saúde⁵(ACS) daquele município (MARTINS, 2018). Muitos questionamentos ficaram sem respostas: Dona Maria entende que o agente de saúde é um funcionário público? Sabe que há uma política por trás do agente? Lhe atribui valor? Que tipo de valor? E o agente é capaz de trazer os conceitos na implementação da política

⁵ O foco sobre o trabalho das ACS deve-se ao trabalho desenvolvido por estas profissionais corresponder ao de burocratas de nível de rua, devido a sua importância para a implementação da política, bem como o trabalho diretamente relacionado com a população.

pública de saúde? Para além de resultados quantitativamente mensuráveis, como o agente de saúde constrói sentidos para o cuidado à saúde? O sentido é individual, cada sujeito constrói um sentido a partir de suas experiências e vivências com a ação do Estado. Não é sobre o sentido individual o questionamento deste debate, apesar dele ser um caminho para nosso objeto, mas sim sobre como o Estado atua na construção do sentido, como a ação estatal se torna uma referência para produção de determinados discursos e identidades.

Neste debate não pretendemos alcançar respostas a estes questionamentos e reflexões, mas sim construir um quadro de análise que contribua para avançar em pesquisas de abordagem qualitativa da implementação de políticas públicas. Esta proposição se justifica, inicialmente, diante dos resultantes da implementação como vasto campo de pesquisa. Os fatores relacionais na linha de frente da implementação, bem como os desvios de rota, ou os diferentes estilos de executar a ação estatal, são comumente apontados como reprodutores de desigualdades sociais (LOTTA, 2012; PIRES, 2012). Assim, analisar as variações das práticas, os diferentes tratamentos e possibilidades de acesso ao público, é uma forma de compreender quais sentidos as políticas públicas podem produzir na vida das pessoas.

Para elaborar um desenho analítico sobre a construção de sentidos, compreendemos que a cognição que envolve o processo de execução de uma política pública é um dos caminhos para interpretar a relação entre os conceitos e seus sentidos. A segunda proposição está em compreender a construção dos sentidos na interação entre o indivíduo que representa o processo estatal de implementação – burocrata de nível de rua – e os indivíduos assistidos pela política. Além de buscar um avanço sobre o alcance da ação do Estado na sociedade, a proposição de um quadro de análise sobre a construção de sentidos apresenta a possibilidade de dialogar com diferentes abordagens de análise sobre políticas públicas, compreendendo que a interdisciplinaridade presente na matéria e nos efeitos das políticas, requerem teorias e métodos variados.

Assim, o texto irá apresentar os principais conceitos utilizados pela abordagem de matriz cognitiva (MULLER; SUREL, 2002) e da burocracia

de nível de rua (LIPSKY, 2010), para posteriormente discutir e propor possibilidades de análise da cognição e da interação envolvidas neste processo de construção de sentidos, trazendo o método etnográfico como uma possibilidade de imergir neste campo de interação entre matrizes cognitivas.

1.A implementação de políticas públicas

As abordagens existentes sobre a implementação de políticas públicas destacam divergências no resultado das políticas, geralmente apontando como causas os problemas relacionados com a estrutura e os papéis, com os fluxos de informação e problemas de aprendizagem (LOTTA, 2010; HILL; HUPE, 2014). O campo de estudos sobre implementação, ou da ação do Estado na sociedade, compreende esse processo como o momento em que as normas, leis e regras são colocadas em prática. Peters e Zittoun (2016) salientam que apesar de seguirem diferentes caminhos ao longo de sua execução, todas as políticas públicas produzem um ordenamento social e distribuem bens, incluindo direitos humanos e vida humana. Além disso, compõem um processo de produção de identidades, de consciência coletiva, do conhecimento político como uma fusão híbrida de princípios normativos e empíricos (FISCHER, 2012).

Implementar pressupõe um ato anterior, um ato cognitivo de formular (HILL; HUPE, 2014), que é seguido pela ação de diferentes atores, em diferentes níveis hierárquicos que promovem um curso de ação intencional voltado para um problema, ou um ordenamento social. Discutiremos, então, sobre a matriz cognitiva/normativa como forma de compreensão das representações ou “visões de mundo” anteriores à implementação. Em seguida, abordaremos a discussão sobre a interação promovida pela burocracia de nível de rua, o momento em que os referenciais cognitivos construídos pelo Estado ao longo do fluxo de ação da política entram em interação com a população.

1.1 Política pública e matriz cognitiva/normativa

Sob o olhar de uma perspectiva pluralista, a abordagem francesa para a análise de políticas públicas compreende além de determinações mais amplas da tomada de decisão, aspectos microcontextuais que envolvem a ação do Estado, dando maior importância ao constructo social do qual a política faz parte. Muller e Surel (2002) entendem as políticas públicas como matrizes cognitivas/normativas que constituem sistemas de interpretação - “visões de mundo” - articuladas e conectadas por interesses comuns, públicos e privados, dentro do qual a ação de diferentes atores produz uma aprendizagem e determinado ordenamento social.

Esta abordagem considera o peso dos valores e da dimensão simbólica em política, centrando a reflexão sobre o “Estado em interação”. O cognitivismo analisa os modos de ação e os seus resultados em face ao cruzamento de diferentes perspectivas sobre a política pública (FOUILLEUX, 2011). A interação entre agentes do Estado e a sociedade, promovida pelos interesses de uma política, forma um quadro normativo de ação, uma estrutura simbólica dentro da qual as normas estabelecidas pelo plano da política são impostas através de diferentes abordagens – negociadas pelos burocratas implementadores – e confrontadas às experiências, vivências e representações dos indivíduos com a finalidade de implementar a política pública.

Segundo Muller e Surel (2002), as políticas públicas apresentam um quadro geral de ação, composto por prescrições de leis, atribuições valorativas, normas de conduta, expressos em objetivos a serem atingidos de forma explícita ou implícita. As diferentes declarações e prescrições deste quadro de ação funcionam como uma *estrutura de sentido*, ou seja, “que mobiliza elementos de valor e de conhecimento, assim como instrumentos de ação particulares, com o fim de realizar objetivos construídos pelas trocas entre atores públicos e privados” (MULLER; SUREL, 2002, p. 10). As políticas públicas mobilizam saberes, práticas cotidianas e hábitos individuais, tais fins podem se apresentar de forma mais ou menos explícita, possibilitando inúmeras contradições. Dentro desta perspectiva, os autores definem “políticas públicas como matrizes cognitivas e normativas,

constituindo sistemas de interpretação do real, no interior dos quais os diferentes atores públicos e privados poderão inscrever sua ação” (MULLER; SUREL, 2002, p. 44).

Diante da multiplicidade de possibilidades que se cruzam dentro da matriz cognitiva/normativa, Muller e Surel (2002) destacam dois impasses presentes na análise da ação pública. Primeiro, a política pública jamais apresentará um todo coerente, isto deve-se principalmente ao fato de que a formulação de uma política pública tem suas principais decisões tomadas pelo governo, por uma escala hierárquica restrita e distante dos atores políticos que a executam. Segundo, apesar da multiplicidade e muitas vezes incoerência com que a ação pública é estruturada, não se pode negar a racionalidade existente nos objetivos do governo com uma política pública. Desta forma, o trabalho do analista deve buscar interpretar as lógicas de ação e como elas constroem lógicas de sentido (MULLER; SUREL, 2002).

Na abordagem cognitiva, a noção de referencial merece destaque para analisarmos a construção do sentido, pois segundo Jobert e Muller (1987), o referencial compõe elementos que buscam operacionalizar o conhecimento e o sentido no nível do espaço público.

Elaborar uma política pública consiste, primeiramente, em construir uma representação, uma imagem da realidade sobre o qual queremos intervir. É em referência a essa imagem cognitiva que os atores sociais organizam sua percepção do problema, confrontam suas soluções e definem suas propostas de ação: denominaremos essa visão do mundo ‘referencial de política pública’ (MULLER, 2003, p. 62).

Segundo esta perspectiva, quando um problema entra na agenda, busca-se criar uma representação para agir sobre ele, onde serão definidas imagens, valores, normas, planos de ação, enfim, referências cognitivas que serão manifestadas como política pública, como forma de agir em determinada situação. A construção do referencial descrito por Muller (2008) se dá a partir de quatro componentes. Os *valores* são elementos como o “mal” ou

o “bem” no quadro da ação pública, tais como a recomendação de uma boa dieta nutricional para prevenir a hipertensão e o diabetes, em face de uma má alimentação baseada em gorduras e deficiente em nutrientes. As *normas* situam o espaço entre o “real” e o “desejado”, traçam objetivos e princípios para a ação, como um dos objetivos da política de saúde da família, de coletar dados e reconhecer a situação de saúde da população assistida, parte-se de um contexto sem informação sobre as causas de adoecimento e então, define-se os caminhos da ação para alcançar as informações desejadas. Os *algoritmos* referem-se a relações causais estabelecidas, por exemplo, se estou com problemas respiratórios, sintomas de asma e preciso de um pneumologista, de acordo com a hierarquia do Sistema Único de Saúde (SUS), primeiro devo procurar uma unidade básica de saúde para identificar a necessidade de uma consulta com o pneumologista, ou seja, trata-se relações pré-estabelecidas para o funcionamento da política. As *imagens* são elementos cognitivos que fazem sentido diretamente, vetores implícitos de valores, por exemplo, “o atendimento resolutivo no posto de saúde que evita uma internação, ou um procedimento mais grave”, ou então, “se eu procurar o posto de saúde e buscar a prevenção, não irei adoecer”, são representações imagéticas criadas a partir da matéria das políticas.

Por sua vez, existem dois tipos de referenciais, o referencial global e o setorial (MULLER; SUREL, 2002). O referencial global está relacionado a uma imagem geral da sociedade, sobre seu ordenamento, organização e sobre diferentes representações hierárquicas (LIMA; D’ASCENZI, 2014), uma referência macro simbólica da realidade. Não se trata de algo coerente, mas sim da agregação de elementos ligados a valores dominantes. O referencial setorial, por sua vez, tem a ver com percepções dominantes de um determinado setor da sociedade, a agregação de elementos de ordenação, organização e hierarquização específicos de um setor (LIMA; D’ASCENZI, 2014), como a saúde ou a segurança, por exemplo, uma referência micro simbólica da realidade. Para Muller (2008) o referencial setorial é um meio de construir um sentido em coletividades específicas, pois cria representações que definem os modos de agir dos atores.

Cabe destacar que o referencial global está articulado ao referencial setorial, o que segundo Massadier (2011), nos defronta a sentidos cognitivos compartilhados por numerosos atores, com posições contraditórias entre si. Isto faz com que o sentido não seja simplesmente compartilhado, mas construído ao longo de uma cadeia de interações (MULLER, 2008). A articulação entre o global e o setorial coloca em cena os “operadores da transação”:

São os “mediadores”, esses atores que por sua posição social e suas atividades profissionais, constroem o sentido e, ao mesmo tempo auxiliam em sua circulação nos diversos espaços categorizados e organizacionais que compõem um setor de política pública. A característica social essencial desses atores é a ocupação de posições sociais centrais no núcleo das interações sociais decisivas no setor que lhe permitem “levar”, de maneira circular, o sentido aonde ele deve ser empregado (MASSADIER, 2011, p. 77).

Podemos perceber a conformidade existente na atuação do ator denominado por Muller (2008) como mediador, ao comportamento estabelecido por Lipsky (2010) para os burocratas de nível de rua. Aqui chegamos a um ponto de convergência fundamental na nossa discussão sobre a construção do sentido. Os referenciais criados pelo Estado em um contexto global, ou macro simbólico, podem ser compartilhados de diferentes formas, através da mídia, de cartilhas informativas ou de decisões governamentais. Porém, a articulação ao referencial setorial, ao nível micro simbólico, se dá através da atuação de mediadores, que constroem o sentido na interação por meio da qual a política pública é implementada.

A articulação destes elementos de interação e cognição representa a estratégia majoritária para a proposição de um desenho analítico sobre a construção do sentido na implementação de políticas públicas. Isso porque, o sentido que se deseja analisar não é apenas o sentido da política, o que está explícito ou implícito na estrutura normativa, mas também, o sentido que é apreendido pelo indivíduo que tem contato com a política pública, e este

contato se dá através da interação entre o agente implementador e usuário(a). A matriz cognitiva é composta por referenciais globais e setoriais, ambos articulados de algum modo pelo mediador – o burocrata de nível de rua. Analisar a produção da matriz permite compreender as delimitações, decodificações e acontecimentos confrontados nas relações e interações:

A produção de uma matriz cognitiva não é, portanto, um simples processo discursivo, mas uma dinâmica intimamente ligada às interações e às relações de força que se cristalizam pouco a pouco num setor e/ou num sub-sistema dado (MULLER; SUREL, 2002, p. 49).

Compreender a matriz cognitiva de uma política pública permite analisar a construção do processo discursivo e cognitivo sobre o qual agem os atores que implementam a política. A recente e pequena adesão deste modelo indica um desafio na construção de uma metodologia que comporte as necessidades desta abordagem teórica. Pesquisas como a de Pires (2007)⁶ e a de Brizola (2009)⁷ trabalham com matriz cognitiva e contribuem para a compreensão dos referenciais cognitivos de políticas públicas, porém não avançam na relação empírica que estes referenciais constroem na implementação. Além da limitação em números de pesquisas empíricas envolvendo esta abordagem, cabe ressaltar que o contexto onde a teoria foi formulada é distinto das especificidades brasileiras. Muller e Surel criaram esta abordagem baseando-se em políticas agrícolas no interior da França, logo é necessário considerar estes fatores ao aplicar os conceitos em políticas públicas da América Latina, por exemplo.

⁶ Pires (2007) aborda a construção de sentido em política educativa, apresenta uma análise que permite identificar os componentes do referencial na política analisada, no entanto não aplica uma análise empírica sobre a interação que promove a execução dos componentes do referencial.

⁷ Brizola (2009) analisa a construção da matriz cognitiva na implementação de políticas de inclusão escolar, evidenciando a produção de hábitos e identidades através dos componentes identificados no referencial setorial, entretanto sem uma análise empírica.

1.2 A interação da burocracia de nível de rua

Desde Lipsky (2010), a literatura sobre implementação de políticas públicas compreende os trabalhadores do serviço público, representantes do Estado que interagem diretamente com a população em sua atuação profissional, como *Street-level Bureaucracy*, burocracia de nível de rua. Segundo o autor, os burocratas que trabalham nesse tipo de agência produzem benefícios e sanções capazes de estruturar e delimitar a vida e as oportunidades das pessoas, podem entregar bens – assistenciais ou habitacionais – e também têm o poder de definir status – como “criminoso” ou “mentalmente incapaz” – portanto, suas ações estão diretamente relacionadas com os indivíduos.

A ação pública no nível de rua compreende a atuação de professores, policiais, assistentes sociais, agentes de saúde, profissionais que possuem um determinante papel na implementação de políticas, uma vez que são eles e elas que irão criar a relação com os indivíduos, e é através destes burocratas que os benefícios chegam até a população. Ao representarem tal função, apresentam também um tensionamento entre os interesses da burocracia a que pertencem, a qual exige o cumprimento de normas e regras, e as demandas recebidas da população assistida pela política. Em meio a estas duas relações estabelecidas em seu cotidiano de trabalho, o burocrata de rua cria maneiras de negociar e agir para que a política aconteça, como explica Lotta (2012), diante de relações conflituosas e ordens pouco consistentes, acabam tendo espaço para tomarem suas próprias decisões.

Neste espaço de ação, pode-se observar a discricionariedade com que o burocrata desenvolve seu trabalho, estabelece critérios, forma redes de relações e possibilita o acesso à política pública. Trata-se de um espaço de grande densidade política por estar sobre o cruzamento de diferentes normas e ideias, da burocracia estatal e dos indivíduos que interagem no processo de implementação. Ao longo do desenvolvimento de estudos sobre este ator político, foi possível perceber que esta separação da ordem técnica e política não era tão clara na atuação do burocrata de nível de rua, gerando uma homogeneização entre política e burocracia. Uma conduta que pode ser concebida “como burocratização da política e politização da

burocracia” (LOTTA, 2015, p. 42) por compreender aspectos técnicos em decisões políticas e uma articulação política dos burocratas em suas relações com a população.

O poder de agência destes burocratas vai além das decisões procedimentais que envolvem a implementação. Os efeitos simbólicos sobre os indivíduos atendidos representam, de alguma forma, interesses do Estado, relacionados à transferência de comportamentos e identidades necessários para o reconhecimento em sociedade. Landi (1981) analisa como o Estado tem interesse e é capaz de produzir identidades nos indivíduos: “La identificación es un proceso por medio del cual un sujeto assimila un aspecto, una propiedad, un atributo de otro y se transforma, total o parcialmente, sobre el modelo de éste” (1981, p. 183). Para o autor, este processo refere-se a uma assimilação de aspectos, propriedades ou atributos de outro indivíduo, apesar da interação entre os burocratas de rua e a população não estarem voltadas a identificação de qualidades no agente público, tem-se como objetivo introduzir determinadas propriedades e atributos no comportamento dos indivíduos.

Pires (2012) observa que estes agentes públicos, devido ao seu alto grau de discricionariedade e a uma demanda geralmente maior do que a capacidade dos serviços, acabam escolhendo quem serão os atendidos pela política, priorizando determinadas demandas e desenvolvendo suas próprias abordagens para implementar a política em contextos diversos. De acordo com Lipsky (2010), os burocratas estabelecem seus critérios de acordo com os usuários que vão “render” mais com os recursos da política, isto é, os mais acessíveis e os mais fáceis de relacionar, pois o trabalho destes profissionais é permeado por uma constante escassez de recursos⁸, desta forma, direcionam seus esforços ao público mais acessível aos objetivos da política.

A pesquisa realizada por Pires (2012) analisou a atuação de fiscais do trabalho em três estados brasileiros identificando diferentes estilos de implementação, variações de estilo pedagógico, relacionando a uma atuação educativa e voltada para orientações e auxílios para que as empresas

⁸ Segundo Lipsky (2010) essa constante escassez de recursos vai desde o próprio salário, condições desvalorizadas e precárias de trabalho, até os recursos públicos limitados diante da alta demanda dos serviços ao qual fazem parte.

cumpram com a legislação. Além de perceber também o estilo punitivo/coercitivo em que os burocratas atuam de maneira exclusivamente punitiva, aplicando diretamente multas e sanções. De acordo com o autor, estes estilos podem variar, podendo ser verificados casos de combinação entre as duas abordagens. No entanto, pode-se perceber que em ambos os casos o burocrata está cumprindo com as determinações da burocracia a que pertence e com as normas federais estabelecidas, evidenciando que a discricionariedade presente no nível de rua permite diferentes estilos de implementação para uma mesma política.

Lotta (2012) também identifica diferentes estilos de implementação, observados no trabalho de Agentes Comunitários de Saúde, que desenvolvem diferentes procedimentos para orientar famílias assistidas pela Estratégia Saúde da Família sobre o cuidado à saúde. As e os ACS acionam referências familiares, religiosas ou pessoais para facilitar o entendimento a respeito da política. Também é possível observar estilos em que o burocrata usa maior autoridade e coerção ou estratégias mais educativas e horizontais (LOTTA, 2012). De acordo com Lotta (2012) e Pires (2012), as variações nas práticas, interações e julgamentos da burocracia de nível de rua promovem exclusão e discriminação no tratamento de determinados segmentos da população, reproduzindo desigualdades sociais.

Estas características ainda podem ser observadas na pesquisa de Oliveira e Carvalho (2017), sobre a distribuição de alunos em turmas de reforço, nas quais as agentes educacionais categorizavam os alunos conforme rendimento e encaminhavam aqueles que, no seu entendimento, “mereciam” em virtude de sua dedicação. Já Milanezi (2017) identificou diferentes percepções de profissionais de saúde acerca das definições raciais estabelecidas na política de saúde para a população negra, apontando silêncio, dúvidas, delimitações e negação em torno das reações observadas sobre o tratamento dado à saúde desta população.

A interação promovida no trabalho de burocratas de nível de rua e a discricionariedade com que delimitam suas ações nos permite refletir sobre a produção de diferentes sentidos construídos para as matérias estabelecidas nas políticas públicas. O poder de um policial ao definir o status de um

sujeito enquanto “criminoso”, gera um sentido para a população acerca do que é certo ou errado em relação à boa conduta social. O mesmo pode ser observado na definição do indivíduo “mentalmente incapaz”, promovendo um discurso sobre a razão e a loucura. A atuação destes profissionais constrói um sentido para a política que está sendo implementada e, também, para os indivíduos assistidos.

2. A Construção do Sentido

Porque a gente chega nas casas das pessoas, às vezes a pessoa está com um problema e a gente termina se envolvendo dessa forma, e assim eu acredito que muitos agentes têm problemas por justamente não saber dividir o trabalho com a vida da gente em relação a vida das pessoas. Por que a gente se envolve muito – ACS, Recife, PE (ALMANAQUE DO AGENTE COMUNITÁRIO DE SAÚDE, 2014).

A matriz cognitiva do burocrata de nível de rua é ressignificada de diversas maneiras, influenciada pelos seus valores pessoais e pelos seus julgamentos sociais construídos a partir de suas experiências. De maneira que a matriz cognitiva que entra em interação com a população não traz exatamente os mesmos referenciais da formulação da política. Há um longo processo de compartilhamento de idéias no percurso da cadeia de relações de uma política pública até que ela entre em contato com a população. Por fim, a própria interação promove este “envolvimento” de sentidos entre o agente do Estado e o(a) usuário(a) da política.

O sentido aqui trabalhado é um sentido político, construído sob o processo estatal de implementação de políticas públicas, convertido em ação por um indivíduo que atua representando o Estado, carregado de diferentes interpretações e subjetivações ao longo de sua construção, imprimindo valores, identidades e verdades coletivamente compartilhadas. Neste campo de relação entre Estado e sociedade, as normas sociais apre-

sentam orientações sobre como pensar, agir e pré-estabelecem papéis na interação face a face. Segundo Cortes e Lima (2012), a perspectiva sociológica voltada à dimensão microsocial é particularmente importante para a análise de processos de implementação de políticas públicas.

Seguindo essa perspectiva, Goffman (2012) discute os sintomas mentais e a ordem pública, analisando questões relacionadas ao conceito de doença mental como uma forma explícita da necessidade de um autocontrole dos indivíduos para estarem em interação social. O autor utiliza o exemplo de pessoas que possuem algum tipo de desvio psicológico para exemplificar a existência de uma norma social que rege a interação face a face, segundo ele, antes de ser diagnosticado por um psiquiatra como “doente mental”, o comportamento do indivíduo é percebido como ofensivo pelas pessoas, revelando uma conduta fora das normas esperadas para a interação.

Dentro do vasto campo sociológico do interacionismo, Berger e Luckman (2012) explicam que a realidade da qual temos conhecimento é um produto da sociedade, neste sentido o conhecimento é influenciado pelas relações sociais que constroem a realidade de cada indivíduo. No âmbito das relações sociais, “na situação face a face a subjetividade do outro me é acessível mediante o máximo de sintomas” (BERGER; LUCKMAN, 2012, p. 46), capaz de reproduzir comportamentos e papéis acessíveis nesses sintomas. Alguns papéis representam uma norma institucional, como o papel do juiz, por exemplo, representa a instituição da lei, o papel do médico representa a instituição do cuidado, o policial representa a segurança, e assim por diante, as normas institucionais corporificam papéis que estabelecem determinadas condutas nas interações sociais.

Esta norma social ainda pode ser percebida na discussão de Foucault (2014, p. 37), em a ordem do discurso: “os discursos religiosos, judiciários, terapêuticos e, em parte também, políticos, não podem ser dissociados dessa prática de um ritual que determina para os sujeitos que falam, ao mesmo tempo, propriedades singulares e papéis preestabelecidos”. A ordem social, segundo o autor, requer a produção de um discurso, uma norma que é incorporada nas relações sociais, estabelecendo papéis e conduzindo condutas. Apesar de divergências em perspectivas teóricas, Goffman

(2012), Berger e Luckman (2012) e Foucault (2014) apresentam a preocupação em construir explicações para o modo como os indivíduos são e agem, localizando-as em normas sociais produzidas pelo Estado.

Isto nos leva a refletir sobre como a matriz cognitiva é construída por cada indivíduo. Pensemos nos referenciais de uma política pública, tomando como exemplo a saúde da família: o(a) ACS constrói estes referenciais a partir de suas relações com demais profissionais do serviço público que, de alguma forma, influenciam no seu trabalho, como médico, enfermeira, gestor público de saúde, além da mídia e de outras relações pessoais deste sujeito. Da mesma forma, uma gestante vai orientar suas práticas de cuidado a partir das orientações recebidas pelo serviço de saúde, mas também tem referências do conhecimento sobre o cuidado trazido pela sua mãe, pela vizinha, pelo programa de TV, enfim. É mais amplo do que imaginamos, mas como buscamos os sentidos produzidos pelo processo estatal de implementação, podemos recortar sobre a interação específica entre o(a) burocrata de nível de rua e os(as) usuários(as) da política. Sobre este recorte que propomos o seguinte desenho analítico:

Figura 1. Desenho analítico para a construção do sentido



Fonte: Elaboração própria.

O sentido que pretendemos compreender não é construído apenas na interação, ele tem referências externas à política pública. Porém, partimos da hipótese de que a interação social promovida pela implementação

constrói sentidos, entendimentos sobre determinadas práticas, hábitos, conceitos e constrói uma racionalidade. Por isso, propomos analisar esta interação e identificar os referenciais destes dois atores que interagem por motivações diversas. Esta perspectiva ainda ressalta o poder de agência do usuário da política pública, um indivíduo que possui suas próprias experiências e compreende o serviço público a partir delas.

A abordagem empírica para analisar a construção do sentido deve incluir procedimentos de coleta de dados que permitam uma aproximação do pesquisador à interação estabelecida na implementação. Procedimentos que se coadunam ao descrito por Ecket (2008) a respeito da etnografia que se estabelece “a partir de uma inter-relação entre o(a) pesquisador(a) e o(s) sujeito(s) pesquisados que interagem no contexto recorrendo primordialmente as técnicas de pesquisa da observação direta, de conversas informais e formais, as entrevistas não-diretivas, etc.” A etnografia possibilita a inter-relação entre pesquisador(a) e os sujeitos pesquisados, neste caso específico, a análise da interação somente será possível através da observação das práticas e ações desencadeadas na implementação, o que também irá possibilitar identificar os referenciais cognitivos que são compartilhados.

Na pesquisa realizada com as ACS em Santa Maria/RS (MARTINS, 2008), emergiram afetações das burocratas com a política, diante da escassez de recursos e da precariedade com que as unidades funcionam, atendendo uma demanda muito maior que sua capacidade e, apesar disso, foi possível perceber a construção de vínculos na relação com a população:

Mas tem coisas que te recompensam... tu acompanhar uma gestante do começo ao fim, depois tu acompanhar toda aquela criança e tu vê aquela criança nascer, crescer, a mãe se esforçando pra dar o peito, porque a agente de saúde diz que o leite materno é importante, a mãe se esforçando pra levar no posto, porque a agente de saúde falou que não pode atrasar as vacinas... é muito lindo sabe? - ACS, Santa Maria, RS (MARTINS, 2018, p. 120).

A construção de sentido na implementação de políticas está relacionada com a forma com que os referenciais são operacionalizados pelos burocratas implementadores e se tornam parte da vida de usuários(as). Deve-se buscar apreender estes elementos que demonstram os referenciais cognitivos construindo sentidos na vida das pessoas. Assim, podemos nos deparar com um vasto campo de análise sobre as características destes sentidos e os componentes que os construíram. Após o acompanhamento ao longo de toda a gestação, a presença e a qualidade do vínculo da mãe com a ACS possibilita que haja uma ligação entre as prescrições sobre o cuidado que já foram vivenciadas, então se estabelece uma razão para conformar-se às práticas orientadas (MARTINS, 2018).

Como apontado por Lotta (2015) a prática dos ACS não é construída exclusivamente pelos conceitos de prevenção e promoção a saúde propostos pelo Ministério da Saúde, mas também, por suas próprias convicções, conforme deixa claro um agente de Sobral (CE): “Se não sarar, leva no posto pra medicar e depois leva pra rezar” (LOTTA, 2015, p. 194).

Os componentes dos referenciais estabelecidos pelo Estado – as normas, os valores, algoritmos e imagens – são diluídos em julgamentos individuais possibilitados pelo espaço que os burocratas possuem para direcionar suas ações, logo, cabem recomendações sobre a medicação e o rezo na mesma sentença. O foco sobre o sentido construído na interação se deve ao fator humano envolvido. Afinal, o Estado pode construir sentidos para políticas sem necessariamente interagir com a população, através da forma de divulgação dos programas e serviços de uma política ou de um posicionamento público. Porém, na interação face a face o sentido que se constrói envolve o aqui e agora, como descrito por Berger e Luckmann (2014, p. 46) “na situação face a face o outro é plenamente real”, os sentidos podem agregar seus fatores fisiológicos, além do sentido de entendimento sobre algo.

A interação do indivíduo com o Estado ativa elementos subjetivos que são acessados na relação face a face. Quando esta interação ganha uma continuidade, como no caso dos agentes de saúde, por exemplo, os dispositivos utilizados para ativar esses elementos de subjetivação passam a ter uma constância na vida do indivíduo.

Esses elementos subjetivos podem ser explicados pelas propriedades descritas por Weick (1995) no *sensemaking* – construção de sentido: o sentido construído vai estar relacionado com a *identidade* do indivíduo; o sentido é *retrospectivo*, portanto vai ser construído a partir das experiências vivenciadas pelos sujeitos; o sentido é *criado na ação*, no aqui e agora, de forma que o ambiente possui total interferência sobre o entendimento que será produzido da situação, acentuando o foco sobre a interação, sobre o momento em que ocorre a ação; o sentido é *social*, o que significa que os meios utilizados para estabelecer a interação irão influenciar no seu contexto, a linguagem utilizada, a comunicação, cartilhas informativas, enfim, toda forma de comunicação utilizada em uma interação social; a *continuidade* gera o sentido, além de estar ligado ao que já foi vivido, ao passado, ele também, refere-se a forma com que serão mantidas estas experiências na vida do sujeito, novamente o caso da agente de saúde, que vai todo mês visitar a família para saber como está a situação familiar, ou ainda o processo de aprendizagem de uma professora e sua turma, algo que vai sendo construído ao longo de um período de tempo; os *sinais extraídos* na interação, também são um dos elementos que contribuem para a construção do sentido e referem-se a elementos considerados dignos de atenção na interação, podem ser movimentos, expressões faciais, reações físicas etc.; e, por fim, a *plausibilidade com que afeta*, a última propriedade citada por Weick (1995), explica que o sentido tem a ver com o quão plausível é a situação para o indivíduo, o quanto, de fato, faz sentido na sua vida.

Essas propriedades descritas por Weick (1995) são utilizadas para explicar a construção de sentidos em processos de trabalho, em dinâmicas organizacionais. Não é o caso desta proposta de pesquisa que está voltada a uma dinâmica de interação entre atores. Porém, suas propriedades nos ajudam a compreender melhor o que estamos chamando de construção de sentido, como o entendimento ou a razão humana para determinados conceitos, algo que é atravessado, mesmo que em contextos diferentes do ambiente organizacional, como o utilizado por Weick (1995), pelas questões descritas em suas propriedades.

Por fim, o caminho do macro ao micro percorrido pela política pública envolve o compartilhamento de conceitos e sentidos. Os referenciais construídos pelo Estado em sua formulação passam por inúmeras ressignificações, a última “atualização” deste referencial é efetuada pelo burocrata. Refletir sobre a relação desencadeada por este processo permite explorar um vasto campo de pesquisa dentro das ciências sociais, os modos pelos quais o Estado interfere na vida das pessoas e como os processos políticos produzem sentidos.

3. Considerações Finais

Buscamos propor um desenho analítico para a construção de sentidos em implementação de políticas públicas, baseado na cognição e na interação que envolvem este processo político. Ainda não estabelecemos uma metodologia própria para esta abordagem, apesar de situarmos o debate dentro da pesquisa qualitativa com uso de etnografia. Neste texto, o foco esteve em refletir sobre as possibilidades existentes dentro destas duas abordagens (cognição e interação) para que se possa pensar na construção de quadros de análise. Percebemos algumas dificuldades e limitações, principalmente no que diz respeito ao vazio de pesquisas empíricas como apoio e possíveis comparações.

Lançamos estes questionamentos e reflexões sem estabelecer concreitude, mas possibilidades de pensar nos resultados das políticas públicas. Pensar além das estatísticas, dos números que alimentam resultados quantitativos, necessários para compreender processos políticos, porém insuficientes para os processos humanos. Buscamos o efeito, aquilo que muda em algo, o que o indivíduo pensa e faz de sua vida a partir da ação do Estado. Algo bastante subjetivo e difícil de ser apreendido, e que demanda a presença do pesquisador na interação entre os sujeitos analisados.

A implementação de políticas públicas representa um dos momentos de maior interação entre Estado e sociedade, em que interesses individuais e estatais se atravessam e produzem diferentes sentidos. Os fatores que

afetam a produção desses sentidos são diversos, porém analisar o processo de construção de uma racionalidade sobre a política pública permite inúmeras possibilidades de análises, sobre como um discurso ganha legitimidade, como normas são aceitas ou reconstruídas, sobre como os indivíduos interagem na construção de sentido e como essa interação influencia o processo. Enfim, analisar este processo de construção de sentidos conduz a caminhos interdisciplinares dentro das ciências sociais, que podem ser aplicados a diferentes políticas públicas, no âmbito da saúde, educação, segurança etc., que assim como a matéria das políticas terão resultados explícitos e implícitos.

Referências

BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. **A construção social da realidade**: tratado de sociologia do conhecimento. 36 ed.; tradução de Floriano de Souza Fernandes. Petrópolis, Vozes, 2014.

BRIZOLLA, F. **Implementação de políticas públicas de inclusão escolar**: a matriz cognitiva como ferramenta de acompanhamento do processo. In: 32ª Reunião Anual da ANPED, 2009, Caxambu. Sociedade, cultura e educação: novas regulações? Timbaúva: Espaço Livre, 2009. v. único. p. 56-72.

FOUCAULT, M. **A ordem do discurso**: aula inaugural no Collège de France, pronunciada em 2 de dezembro de 1970/ Michel Foucault; tradução Laura Fraga de Almeida Sampaio. 24 ed. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

FOUILLEX, E. **Analisar a mudança**: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. *Estud. Soc. e Agric.*, Rio de Janeiro, vol. 19, n-1, 2011: 88-125.

GOFFMAN, E. **Ritual de interação**: ensaios sobre o comportamento face a face. Tradução de Fábio Rodrigues Ribeiro da Silva. 2. Ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2012.

HILL, M.; HUPE, P. **Implementing Public Policy**. Los Angeles: SAGE, 2014.

JOBERT, B.; MULLER, P. **L'état en action**. Paris: PUF, 1987.

LANDI, O. **Sobre lenguajes, identidades y ciudadanías políticas**. In: LECHNER, N. (Ed.). *Estado y Política en América Latina*. México D.F.: Siglo Veintiuno Editores, 1981, pp. 171-198.

LIPSKY, M. **Street-level Bureaucracy**: dilemmas of the individual in public services. New York: Russel Sage Foundation, 2010.

LOTTA, G. S. **Implementação de políticas públicas: o impacto dos fatores relacionais e organizacionais sobre a atuação dos burocratas do nível de rua no Programa Saúde da Família**. 2010. 295 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) –Universidade Federal de São Paulo, São Paulo, 2010.

LOTTA, G.S. **Desvendando o papel dos burocratas de nível de rua no processo de implementação**: o caso dos agentes comunitários de saúde. In: FARIA, C.A.P. (Org.). *Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática*. BH: PUC, 2012.

MARTINS, M.B. **A política pública do controle e do cuidado:** há efetividade na implementação da Estratégia Saúde da Família em Santa Maria/RS? 2018. 138F. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais, Universidade Federal de Santa Maria, 2018.

MARRADI, A.; VEUTRO, M. F. **Sai direchecos'è una sedia?** Uma ricerca sulle nostre capacità di esplicitare le nostre conoscenze. Acireale e Roma: Bonano, 2001.

MARRADI, A. **Concetti e método por laricerca sociale.** La Giuntina: Florencia, 1995.

MASSARDIER, G. Cognição, políticas e ações públicas. Entre coerência, fragmentação aprendizados. In: BONNAL, P.; LEITE, S.P. (Orgs.). **Análise comparada de políticas agrícolas:** uma agenda em transformação. Rio de Janeiro: Mauad, 2011.

MARTELETO, R. M. **Almanaque do Agente Comunitário de Saúde.** Brasília: Fiocruz, 2014.

MILANEZI, J. **Silêncio:** Reagindo à saúde da população negra em burocracias do SUS. In: IPEA. Boletim de Análise Político-Institucional: Implementação de políticas e desigualdades. Brasília, n. 13, 2017.

MULLER, P. **Les politiques publiques.** 7. ed. Paris: PUF, 2008.

PIRES, C. **A construção de sentidos em política educativa:** o caso da escola em tempo integral. In: Revista de ciências da educação, n. 4, out/dez 2007.

PIRES, R.R.C. **Estilos de implementação e resultados de políticas públicas:** fiscais do trabalho e o cumprimento da lei trabalhista no Brasil. In: FARIA, C.A.P. (Org.). Implementação de Políticas Públicas: teoria e prática. BH: PUC, 2012.

PETERS, G. B.; ZITTOUN, P. Introdução. In: **Contemporary approaches to public policy:** Theories, controversies and perspectives. E-book, 2016.

OLIVEIRA, M. M.; CARVALHO, C. P. **A implementação da política educacional de combate ao fracasso escolar:** percepções e ações de agentes implementadores em uma escola municipal no Rio de Janeiro. In: IPEA. Boletim de Análise Político-Institucional: Implementação de políticas e desigualdades. Brasília, n. 13, 2017.

WEICK, K. E. **Sensemaking in organizations.** Thousand Oaks: Sage, 1995.



capítulo
15

Burocracia representativa e teorias feministas:

uma proposta para a análise da burocracia de nível de rua

Ximena Chavez¹

O presente capítulo apresenta um modelo analítico que, inserido nos estudos sobre implementação, pretende entender o burocrata de nível de rua a partir das particularidades que o atravessam. Assim, o foco da análise é a discricionariedade e como ela pode ser determinada por fatores internos ao sujeito, como raça, gênero e classe.

Nesse intuito, o modelo toma como ponto de partida a perspectiva da burocracia de nível de rua desenvolvida por Michael Lipsky (1980), posteriormente utiliza a burocracia representativa para construir uma ponte com as teorias feministas do conhecimento situado e do ponto de vista. Desse modo, pretende-se explicar como questões que parecem alheias ao processo de implementação das políticas, na realidade, podem ajudar a explicar como a discricionariedade toma forma e é manuseada.

¹ Doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas da UFRGS. E-mail: ximechavezponce@yahoo.es

1. Burocracia de Nível de Rua

A abordagem da burocracia de nível de rua (BNR) (LIPSKY, 1980) é comumente localizada no modelo de análise de implementação conhecido como *bottom-up*, que propõe olhar o processo desde o ponto onde as práticas administrativas encontram o problema social. A implementação é percebida como um processo disperso e descentralizado, que requer delegação de poder para atingir os objetivos propostos nas normas formais. Esse modelo trata a discricionariedade como um instrumento que ajusta a política aos contextos locais.

Segundo Lipsky (1980) o burocrata de nível de rua é um sujeito que desempenha uma função crucial na implementação de políticas voltadas à garantia de novos direitos e aos grupos mais pobres. Nestas circunstâncias, a forma com que esses burocratas distribuem benefícios e sanções estrutura e delimita as vidas e as oportunidades das pessoas.

Na execução de duas funções, os BNR trabalham em situações particulares. Tentam responder a uma quantidade ilimitada de demandas com uma quantidade limitada de recursos, fato que os obriga a tomar decisões. Lipsky explica assim:

Para poder lidar com as obrigações no seu trabalho, os burocratas dos níveis operativos devem achar a forma de adaptar as demandas com a realidade dos recursos limitados. [...] Em outras palavras, procuram desenvolver práticas que lhes permitam, de alguma forma, processar o trabalho que é cobrado deles. Seu trabalho é intrinsecamente discricionário. As medidas que poderiam ser adotadas para dirigir sua conduta são pouco eficientes (LIPSKY, 1980, p. 172, tradução da autora).

O burocrata de nível de rua, como argumenta Lipsky (1980), desenvolve papéis de *policy maker* e de *fixer*, os quais são construídos a partir de dois aspectos: o grau relativamente alto de discricionariedade e sua relativa autonomia das autoridades organizacionais. No modelo aqui proposto, o

foco recai na discricionariiedade, como ela é usada, como é influenciada por elementos internos ao próprio burocrata implementador e como tudo isso, finalmente, afeta (positiva ou negativamente) a implementação da política.

A existência da discricionariiedade é explicada por Lipsky a partir da natureza do trabalho desse burocrata, que envolve interação com os beneficiários e tarefas complexas, as quais a elaboração de regras, pautas ou instruções não respondem completamente. Aliás, o fato de que os BNR tenham que lidar com demandas que superam os recursos que possuem faz com que eles criem prioridades e afetem a vida dos cidadãos no exercício da sua discricionariiedade.

Mas, como salienta o autor, é difícil reduzir a discricionariiedade porque: esses burocratas trabalham em situações muito complexas que não podem ser encaixadas em formatos programados; enfrentam situações que requerem frequentemente respostas para dimensões humanas, para as quais é requerida observação sensível e emissão de juízos; e, finalmente, a discricionariiedade promove a autoestima dos trabalhadores e induz os clientes a acreditarem que os BNR podem interferir no seu bem-estar, o que contribui para legitimar o Estado de bem-estar social (LIPSKY, 1980).

Lipsky explica detalhadamente como a discricionariiedade nasce das características do trabalho que os burocratas de nível de rua desempenham. Ele sustenta que os burocratas e os gestores possuiriam interesses diferentes. Nesse sentido, os BNR “tentam conservar e expandir ao máximo a existência de sua discricionariiedade, trata-se de uma relação intrinsecamente conflitiva, mas de mútua dependência ao mesmo tempo” (LIPSKY, 1980, p. 25, tradução da autora).

O autor dá algum vislumbre sobre características pessoais que podem afetar a discricionariiedade dos BNR, e afirma diretamente que:

[...] são as características situacionais que apresentam o maior interesse para nós, desde que a efetividade das características pessoais depende em grande parte do lugar que os burocratas de nível de rua ocupam na organização (LIPSKY, 1980, p. 24, tradução da autora).

Sobre isso, o modelo proposto vai partir da ideia do burocrata de nível de rua como um *policy maker*, que possui alta discricionariedade devido à própria natureza do seu trabalho. Contudo, argumentar-se-á que as características pessoais influenciam diretamente na forma como esse burocrata usa a discricionariedade, influência que vai além do lugar que ocupa nas organizações. Essas características pessoais analisadas desde o conhecimento situado e o ponto de vista permitirão complementar os apontamentos feitos sobre o uso da discricionariedade.

2. A Burocracia Representativa

Neste modelo de análise, a burocracia representativa atuará como ponte, vinculando as teorias feministas (do conhecimento situado e ponto de vista) à perspectiva da burocracia de nível de rua. O tema da burocracia representativa ganhou atenção nos estudos da administração nos anos 1940. Donald Kingsley (1945), Norton Long (1952), Samuel Krislov (1974) e Maier, Wrinkle e Polinard (1999) são alguns dos autores que desenvolveram este tema.

Kingsley (1945) estudou a implementação de políticas públicas inglesas depois da segunda guerra mundial. Identificou que elas eram mais bem-sucedidas do que as anteriores. Os resultados de suas pesquisas mostraram que a composição socioeconômica da burocracia implementadora coincidia com a dos partidos que formularam a política pública, e isso, segundo ele, explicaria o êxito. Para o autor, se é esperado obter êxito nas políticas, a burocracia implementadora deveria representar as elites mais importantes, e não necessariamente a sociedade em geral.

Long (1952) continuou os estudos de Kingsley, superando a ideia de que a burocracia tem que representar só as elites. Para ele, o corpo civil deveria representar grupos eleitorais pouco influentes politicamente, com isso, identificava nos burocratas a oportunidade de sanar possíveis deficiências da representação. Aliás, o autor demonstrou que segundo sua origem, forma de ingresso, nível e pertença a associações, os burocratas podem responder melhor aos desejos e necessidades do público em geral.

Posteriormente, no livro *Representative Bureaucracy*, Krislov (1974) abordou o tema das cotas, do mérito, da justiça compensatória e dos “passos remediais” dentro da administração pública e das políticas públicas. O autor questionou a representatividade de uma burocracia que não estivesse composta por todos os setores da sociedade, alegando que os diversos grupos têm direito a participar nas instituições de governo. Seu argumento principal é que todas as classes sociais devem estar representadas na burocracia. Mas, posteriormente, ele apontou que existiriam outras linhas divisórias, como a raça, a etnicidade e o sexo, que têm muita importância nas estruturas burocráticas contemporâneas. A burocracia representativa ajuda a entender que: “De fato, as atividades pessoais, que se encontram na realidade em um campo apartado da realização de uma simples tarefa, afetam sim o bom desempenho de uma instituição pública” (KRISLOV, 1974, p. 3, tradução da autora).

Tal pressuposto reforça as teorias feministas que serão utilizadas no escopo do modelo de análise, pois leva em conta as atividades dos servidores como fatores que influenciam o seu desempenho. Entender essas atividades pessoais como condicionadas às realidades pessoais, direciona o olhar para as questões de gênero, raça, classe etc. E, ao analisar o desempenho dos servidores, a discricionariedade surge como categoria fundamental.

Pode-se afirmar que questões dependentes do conhecimento situado e do ponto de vista afetam o uso da discricionariedade. Segundo Meier, Wrinkle e Polinard (1999), os valores e as visões de mundo dos burocratas afetam as decisões que tomam no decorrer do seu trabalho. Eles afirmam que quanto maior for o compartilhamento de ideias entre os burocratas e os clientes, melhor será o resultado da política; e que uma das fontes desses valores é o processo de socialização, dentro dele, uma das relações mais perduráveis é da raça e da etnia.

A representatividade burocrática pode ser de dois tipos: ativa e passiva. De acordo com Mosher (1982), a representação passiva ocorre quando as características sociais e demográficas dos burocratas coincidem com as dos cidadãos que recebem a política; e a representação ativa quando os bu-

rocratas agem deliberadamente em benefício dos interesses do grupo com o qual compartilham ditas características. Dentre as características sociais e demográficas que podem ser compartilhadas pelos burocratas e os cidadãos estão as identidades raciais, étnicas e de gênero.

A burocracia representativa dialoga com a burocracia de nível de rua, uma vez que percebe os burocratas como sujeitos relevantes na implementação das políticas públicas e reconhece que eles têm capacidade de decisão. A burocracia representativa estabelece um ponto de relação com as categorias identificadas nos BNR mediante o conhecimento situado e a perspectiva do ponto de vista. O principal aporte desta teoria ao modelo se dá na hipótese principal: quanto mais características (da análise situada e do ponto de vista) os burocratas compartilham com os beneficiários das políticas, melhor a política será implementada, entendendo como êxito da política a atenção das necessidades dos beneficiários.

É importante criar uma linha de análise racional entre as teorias que se pretende utilizar no modelo, o analista não pode “saltar” entre teorias sem especificar como elas se conectam e se reforçam. A abordagem da burocracia representativa, neste modelo, faz precisamente isso, uma ponte que permite utilizar os princípios da teoria da BNR e complementá-la com ferramentas metodológicas e teóricas do conhecimento situado e do ponto de vista.

3. Conhecimento Situado

Se percebemos o burocrata de nível de rua como um *fixer* dentro do processo de implementação, que possui características individuais que condicionam seu comportamento e que desenvolve ações que modificam a política criando uma versão dela, pode-se dizer que sua atuação geraria conhecimento. Segundo a teoria do conhecimento, a geração do conhecimento não é uma ação objetiva. Ele, de acordo com Haraway (1995), é desenvolvido a partir das práxis e das subjetividades que atravessam os corpos. Esta teoria feminista parte de um enfoque *bottom-up* e seu uso ajuda a entender o argumento da burocracia representativa: as características dos indivíduos importam.

Neste sentido, Haraway (1995) manifesta que “os pontos de vista ‘subjugados’ são preferidos porque prometem versões transformadoras mais adequadas, sustentadas e objetivas do mundo” (HARAWAY, 1995, p. 328, tradução da autora). A autora associa as mulheres e outros sujeitos minoritários (grupos raciais) com esses pontos de vista subjugados.

A investigação feminista, tal como aponta Sandra Harding (1987), junta-se a outros enfoques considerados “inferiores” insistindo na importância do estudo “de baixo para cima”. Salienta:

Enquanto os empregadores contratam investigações para descobrir a forma de contentar aos trabalhadores com menos poder e salário; os trabalhadores quase nunca se encontraram na situação de assumir ou contratar estudos acerca de nada, e muito menos sobre como contentar aos seus superiores com menos poder e ganância (HARDING, 1987, p. 8, tradução da autora).

Tais ideias parecem dialogar adequadamente com o enfoque *bottom-up* e com as teorias da burocracia representativa e do nível de rua. Analisar a implementação de políticas públicas desde o ponto mais “baixo”, paralelamente ao que a autora chama de “subjugado”, promete uma versão mais próxima do que é a implementação e do que são as políticas a partir destes sujeitos.

Nessa abordagem, raça, sexo, posição social, grau de colonialidade etc. são algumas categorias trazidas da sociologia, que condicionariam a produção de conhecimento. Tais categorias serão usadas como variáveis no modelo de análise, assim mesmo, não são enunciadas de maneira taxativa. Cada realidade empírica mostrará que os sujeitos que pesquisam ou são pesquisados expressam seu conhecimento situado a partir de variáveis diversas (HARAWAY, 1995).

O conhecimento situado é utilizado, geralmente, para localizar o pesquisador frente ao objeto/sujeito da sua pesquisa. Mas a teoria se translada, também, aos sujeitos da pesquisa, isso acontece com a “análise situada”, que implica identificar as variáveis mencionadas pelo próprio sujeito de estudo. Sobre isso, Haraway manifesta:

Os conhecimentos situados requerem que o objeto de conhecimento seja representado como um ator e como um agente, não como uma tela ou um terreno ou um recurso, nunca como um escravo do amo que fecha a dialética em sua autoria do conhecimento 'objetivo' (HARAWAY, 1995, p.341, tradução da autora).

Assim, as variáveis apresentadas no conhecimento situado podem ajudar a explicar como e por que o burocrata de nível de rua exerce sua discricionariedade de um ou outro jeito, desde o próprio sujeito. Tentando, com isso, ir além do exposto por Lipsky e pelos diversos autores que tratam a burocracia de nível de rua e pretendem explicar essa discricionariedade desde variáveis externas ao indivíduo.

4. O Ponto de Vista

O enfoque do ponto de vista parte do conhecimento situado e trabalha com as experiências cotidianas que constituem a vida das pessoas. Tenta entender as dimensões sociais que estão além das próprias experiências, com o intuito de conhecer as atividades das pessoas reais situadas em lugares e em tempos locais e concretos (SMITH, 2012).

Esta proposta supõe o ponto de vista não como uma forma de conhecimento fixo e concluído, mas sim, como um terreno na experiência desde o qual devem ser feitos os descobrimentos. O ponto de vista deve ser entendido em termos de posicionamento social do sujeito de conhecimento, de quem se conhece e a partir de quem se cria conhecimento. O ponto de vista pode ser aplicado também como um método que parte das realidades da vida cotidiana das pessoas e de suas experiências, para descobrir o social que se estende além das experiências (SMITH, 2012).

O uso deste enfoque no modelo ajuda a superar a ideia de que a discricionariedade é produto só da própria natureza do trabalho dos burocratas de nível de rua, sem levar em conta as realidades que atravessam os corpos destes sujeitos e que afetam diretamente e constantemente o uso desta

discricionariedade, expressando-a também de diversas formas. O ponto de vista como perspectiva sociológica mostra que as relações sociais coordenadas através do tempo e da distância estão presentes, mas em grande parte não são visíveis. Assim, ela tenta converter em problemática essa realidade. Segundo Dorothy Smith (2012), as pesquisas fundamentadas no ponto de vista devem ter como partida as realidades de vida das pessoas.

O burocrata de nível de rua ao mesmo tempo em que é parte de organizações que tentam controlar o comportamento das pessoas, padronizar a cidadania frente aos serviços públicos e que reafirmam as relações de dominação, é um sujeito histórico com capacidade de ação, um ser corporal, uma unidade que permite chegar ao conhecimento da sua natureza desde sua própria experiência, que começa, como anota Smith (2012), nas realidades da vida das pessoas. Isso finalmente ajuda a entender que a discricionariedade destes funcionários não existe só pela natureza do seu trabalho, ou na mente dos BNR, mas também na sua subjetividade, e atravessa seu ser, sendo modificada constantemente por variáveis individuais e expressando-se de diversas formas.

Tanto o conhecimento situado quanto a perspectiva do ponto de vista aportam modelos que oferecem maneiras de chegar às realidades sociais através de processos respeitosos com elas. Assim, também trazem sua própria metodologia, que resulta inovadora dentro da análise de implementação, é o caso das produções narrativas.

Várias pesquisas que desenvolvem a análise situada e a perspectiva do ponto de vista dentro da etnografia utilizam a proposta metodológica das produções narrativas. Tal metodologia foi proposta, inicialmente, por Kathryn Watterson (1996). Na sua pesquisa, que visava identificar os efeitos da prisão na vida das mulheres, ela propôs dar aos sujeitos de estudo a oportunidade de falar por si mesmos sobre suas experiências e sentimentos no intento de superar as metodologias tradicionais qualitativas da entrevista e os grupos de discussão. Desse modo, a perspectiva narrativa aponta que o mundo está composto por narrativas e narrações. As narrati-

vas não são somente histórias que relatam os fatos do passado, elas têm um papel fundamental como construtoras de significados.

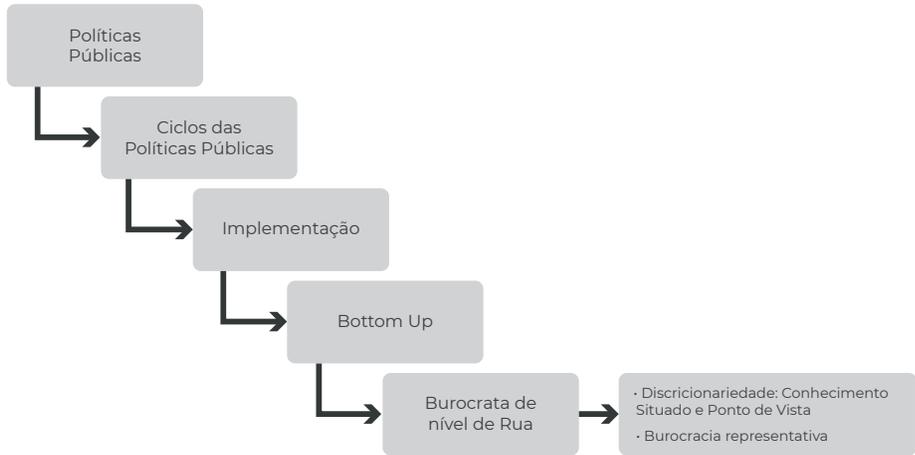
Este modelo de análise pretende entender o uso da discricionariedade dos burocratas de nível de rua através das práticas narrativas que medeiam e articulam sua realidade social. As narrativas não são tratadas como um material puramente empírico, que é objeto de análises no sentido habitual. Elas são tratadas com a mesma relevância teórica que os textos acadêmicos e, junto com a perspectiva da pesquisadora, apresentam o fenômeno pesquisado.

As produções narrativas são uma forma de construção de conhecimento na qual tanto o pesquisador quanto o sujeito pesquisado participam de forma ativa na produção dos dados da pesquisa. Os dados são coletados em entrevistas onde o sujeito do estudo narra sua história de vida, seu cotidiano e todos os aspectos históricos, sociais, familiares que o circundam, não só como burocrata de nível de rua, mas também, como um sujeito particular.

Os dados são processados pelo pesquisador e devolvidos ao pesquisado para que ele modifique, acrescente e concorde com eles. O número de encontros dependerá da saturação dos dados, o foco de análise para o pesquisador serão as categorias do conhecimento situado e do ponto de vista, mencionadas anteriormente (sexo, raça, posição social etc.) e as demais que possam contribuir para a explicação do uso da discricionariedade.

Com esses dados obtidos e processados, o pesquisador pode voltar para a análise de implementação. Pode criar grupos de análise relacionando o cumprimento ou não do especificado no programa com respeito ao trabalho do BNR, e assim ir testando a hipótese em questão: quanto mais o burocrata se aproxima de características individuais dos beneficiários, melhor ele implementará a política pública.

Quadro 1 - Modelo Analítico



Elaboração própria.

5. A Saúde Intercultural no Equador

O modelo de análise aqui apresentado faz parte do projeto de tese da autora que pretende analisar a implementação da política intercultural de saúde no Equador. Dado que o estágio é ainda inicial, as informações mostradas a seguir são preliminares e exploratórias.

As políticas públicas interculturais em geral, e as de saúde intercultural em particular, no caso do Equador, são relativamente recentes, tiveram início com a denominada Revolução Cidadã² no ano de 2007, permanecendo até hoje. Neste contexto, foram criados um marco institucional e um programa de políticas públicas que levaram em conta os conhecimentos e necessidades dos povos originários. Assim, junto com o Plano Nacional para o Bom

² O projeto político liderado pelo ex-presidente Rafael Correa desde o ano 2007 até 2017 denominado Revolução Cidadã, por causa dos profundos câmbios políticos que alcançou, entre eles ter convocado a Assembleia Geral Constituinte da qual surgiria uma nova Constituição no ano 2008 inspirada na Revolução Alfarista e nos princípios do chamado socialismo do século XXI.

Viver³, atual Plano Toda Uma Vida, articularam-se diversas instituições encarregadas de formular e implementar as políticas públicas interculturais.

O Equador é constitucionalmente reconhecido como um país intercultural e plurinacional. Nele convivem 13 nacionalidades e 20 povos indígenas. Embora não exista um consenso sobre o total da população que conformam esses grupos, estima-se que são entre 7% e 30% da população total, dependendo dos critérios de mensuração (CHISAGUANO, 2006). Cada um desses povos e nacionalidades tem seus próprios saberes ancestrais que englobam: filosofias, costumes, tradições, formas de educar e de sarar e é por isso que precisam de políticas públicas que respondam a essas peculiaridades.

A incidência de pobreza e extrema pobreza nos grupos indígenas e afrodescendentes do Equador é mais alta que no resto da população. A pobreza se entrelaça com outros aspectos como o analfabetismo, o desemprego, a falta de acesso a serviços sociais, discriminação, alto índice de violações aos direitos humanos e deslocamentos territoriais forçados (CEVALLOS; AMORES, 2009). Esses fatores afetam diretamente a saúde dessa população e, às situações citadas, somam-se as barreiras geográficas, a falta de transporte para os locais prestadores de serviços de saúde e a baixa qualidade destes que, em geral, caracteriza a saúde pública no Equador.

O direito à saúde aos povos originários encontra ainda outros obstáculos. O tema da interculturalidade na saúde é um grande desafio. Autores apontam que as barreiras culturais constituem o impedimento mais complexo, já que existe pouco conhecimento dos fatores sociais e culturais que derivam do conhecimento, as atitudes e as práticas relacionadas com a saúde dos povos indígenas (CEVALLOS; AMORES, 2009). Vale a pena questionar, quem deveria considerar esses conhecimentos para melhorar a saúde indígena? Se é o Estado que é chamado a responder às necessidades destes povos a partir da criação de políticas públicas, o conhecimento em

³ Os planos nacionais de desenvolvimento, constitucionalmente estabelecidos, são os instrumentos aos quais se sujeitam as políticas, programas e projetos públicos, assim como a programação e execução do pressuposto do Estado, a inversão e a alocação dos recursos públicos. Cada governo decide chamar aos planos segundo os princípios ou visões a partir dos quais desenvolverá dito projeto. Desde o 2007 e durante uma década o plano foi conhecido como Plano para o Bom Viver ou Sumak Kawsay. A mudança no nome assinala já uma alteração na perspectiva de desenvolvimento na qual o novo governo acredita.

questão manifesta-se no desenho dos programas? Se sim, os burocratas que entregam estas políticas aplicam o enfoque intercultural?

Tal e como aponta a teoria da burocracia de nível de rua, para que a influência desses atores na implementação possa ser contemplada na análise, se fazem necessárias duas condições em relação às políticas estudadas: que respondam à implementação de novos direitos e que sejam dirigidas aos grupos mais pobres da população (LIPSKY, 1980).

As políticas interculturais de saúde no Equador encaixam-se nos dois supostos. Em primeiro lugar, porque respondem ao reconhecimento de novos direitos. Foi somente em 2008 que o Equador se constituiu como um Estado multinacional e pluricultural, o que permitiu e obrigou o governo a formalizar e institucionalizar políticas públicas correspondentes. E, em segundo lugar, porque são políticas que estão dirigidas para a população mais pobre. Em 2014, os povos e as nacionalidades indígenas formavam 18,7% da população e respondiam por 8,6% na taxa nacional de pobreza frente aos mestiços e brancos que constituem 81,3% da população e, 17,1% na taxa de pobreza (INEC, 2014a). Verificar o cumprimento de tais condições é um dos primeiros momentos para o uso deste modelo de análise. Um segundo momento passa pela identificação dos sujeitos de análise.

Segundo o Instituto Nacional de Estatísticas e Censos (INEC), no Equador existem mais de 3.397 estabelecimentos encarregados de fornecer atenção primária à população, entre postos de saúde, subcentros de saúde, centros de saúde e dispensários médicos; e 742 estabelecimentos de internação entre hospitais básicos, gerais, especializados, clínicas gerais e especializadas que oferecem atenção médica de segundo e terceiro nível; totalizando 32.617 médicos, 16.250 enfermeiros, 2.207 obstetras e 18.104 auxiliares de enfermagem (INEC, 2014). O conjunto de todos esses servidores seria o universo do estudo.

Enquanto o Modelo de Atenção Integral, Familiar, Comunitário e Intercultural (MAIS-FCI) pressupõe que a saúde deve ser ofertada segundo o enfoque intercultural em todos seus estabelecimentos, nem o Ministério de Saúde Pública (MINSAP) nem o INEC disponibilizam dados

que mostrem em quais estabelecimentos de fato é executado. Assim, também não existem registros dos servidores encarregados de fornecer este tipo de atendimento à população, não existem dados de parteiras, shamanes ou curandeiros que sejam parte do serviço público de saúde, há apenas o registro sobre a existência de 4.037 pessoas na categoria “outros funcionários” (INEC, 2014b), mas não é especificada sua caracterização. Por isso, a importância de saber quem são eles, quais são suas atribuições e como sua participação afeta a implementação da política de saúde intercultural.

Os burocratas de nível de rua, no caso das políticas interculturais de saúde, são os médicos, parteiras e/ou shamanes encarregados de entregar diretamente a política aos beneficiários. Nem sempre coexistem todos eles, ao mesmo tempo, em todos os postos de saúde. Os burocratas que trabalham na implementação da saúde intercultural no Equador são diversos e por isso constituem um sujeito de estudo que oferece várias fontes de reflexão. Sobre isso, Gerardo Fernández e outros apontam:

Médicos originários, afrodescendentes e parteiras; médicos naturistas; médicos da medicina alternativa e representantes de certas confissões religiosas, todos eles configuram junto com os representantes da biomedicina, o campo de “expertos” como operadores da saúde de nossos povos originários e afrodescendentes, mas nem todos representam as mesmas condições e vulnerabilidades (FERNÁNDEZ et al., 2010, p. 40, tradução da autora).

A metodologia dos estudos feministas e da BNR anunciam como devem ser coletados os dados. A metodologia própria para este tipo de estudo é a etnografia, já que proporciona ao pesquisador uma aproximação aos sujeitos pesquisados. As principais ferramentas são a observação participante, o diário de campo e as produções narrativas. Tais técnicas envolvem, ainda: entrevistas em profundidade, análise bibliográfica das normas jurídicas, os planos, manuais e demais instrumentos que estabelecem os lineamentos das políticas.

Em relação às abordagens do conhecimento situado e do ponto de vista, algumas categorias apresentam-se como ponto de partida: classe social, gênero, raça, etnia, nível de racismo, nacionalismo, língua. Em relação à burocracia representativa, dois tipos podem ser identificados: ativa e passiva.

Os resultados que se espera obter respondem à verificação da hipótese da burocracia representativa: quanto mais elementos (raça, classe, sexo etc.) os burocratas compartilham com os beneficiários da política, melhor ela é implementada. No caso das políticas interculturais, elementos como raça, história em comum e identidade pareceriam ser determinantes na atuação dos burocratas de nível de rua e na forma como exerce sua discricionariedade.

6. Conclusões

O modelo de análise apresentado neste capítulo se enquadra nos estudos de implementação de políticas públicas, especificamente naqueles que utilizam o enfoque *bottom-up*. Isso porque valoriza um olhar de baixo para cima, enfocando o papel que desenvolvem os atores envolvidos na implementação. Partindo da teoria do burocrata de nível de rua e usando a burocracia representativa como ponte, o modelo traz para a análise de implementação as teorias feministas do conhecimento situado e o ponto de vista que, em conjunto com a metodologia das produções narrativas, constituem uma inovação na área.

A burocracia de nível de rua está na base do modelo e permite distinguir o tipo de política a ser analisada. Ainda, percebe o BNR como um *fixer* que, no decorrer do seu serviço, pode realizar ações que modificam a política. Tal perspectiva reconhece que existem elementos internos ao sujeito que podem afetar ou não sua ação, mas não os desenvolve. Nessa lacuna, pretende-se indicar um caminho que permita uma leitura crítica ao princípio de discricionariedade no processo de implementação de políticas públicas para, finalmente, cruzar essas informações com os elementos de análise oferecidos pela burocracia representativa. O que interessa, no final, é que elementos internos dos burocratas de nível de rua permitam

entender melhor os usos que eles dão à sua discricionariedade e como isso incide na política.

Para entender isso, a abordagem da BNR é complementada com o uso das teorias feministas do conhecimento situado e do ponto de vista, sob as hipóteses da burocracia representativa. Colocando como sujeito de estudo o burocrata, parte-se do pressuposto de que sua ação incide na implementação das políticas públicas e que tal influência será maior quanto mais elementos comuns compartilhe com os beneficiários da política.

O conhecimento situado e o ponto de vista trazem as variáveis ou categorias analíticas do modelo proposto. É a partir delas que se aponta como os elementos internos influenciam nas ações dos sujeitos de estudo; categorias como raça, sexo ou classe social moldam o comportamento das pessoas, bem como suas histórias de vida, experiências e realidades. Atentar para as realidades é imprescindível para uma compreensão mais real da discricionariedade dos agentes implementadores.

Notando que são em poucas ocasiões que se contemplam ou estudam as abordagens da teoria e da metodologia feminista nas pesquisas da área de implementação de políticas públicas, o uso delas neste modelo constitui uma proposta inovadora para entender, na prática, as políticas públicas de uma forma mais igualitária, que resgate o empoderamento social e popular desde o papel do burocrata executor.

Referências

CEVALLOS, R.; AMORES, A. **Prestación de Servicios de Salud en zonas con Pueblos Indígenas**. Recomendaciones para el Desarrollo de un Sistema de Licenciamiento y Acreditación de Servicios Interculturales de Salud en el marco de la Renovación de la Atención Primaria de la Salud. Quito: Organización Panamericana de Salud, 2009.

CHISAGUANO, S. **La población indígena del Ecuador. Análisis de estadísticas socio-demográficas**. Quito: Talleres Gráficos del INEC, 2006.

FERNÁNDEZ, G. et al. Salud, interculturalidad y derechos. Claves para la reconstrucción del Sumak Kawsay-Buen Vivir. Quito: Ministerio de Salud Pública del Ecuador, 2010.

HARAWAY, D. Ciencia, cyborgs y mujeres. La reivindicación de la Naturaleza. Madri, Espanha: Ediciones Cátedra S. A., 1995.

HARDING, S. Is There a Feminist Method?. In: HARDING, S. (ed.). **Feminism and Methodology**. Bloomington. Indiana University Press. 1987, p. 1-14.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS DEL ECUADOR (INEC). **Las cifras del pueblo INDÍGENA. Una mirada desde el Censo de Población y Vivienda 2010**. Quito: Estudios Temáticos INEC, 2010a, p.54.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS DEL ECUADOR (INEC). **Las Cifras del Pueblo AFROECUATORIANO. Una mirada desde el Censo de Población y Vivienda 2010**. Quito: Estudios Temáticos INEC, 2010b, p.15.

KINGSLY, D. Representative Bureaucracy: An interpretation of the British civil service. *Political Science Quarterly*, New York, v. 60, n. 20, p. 301-303, jun. 1945.

KRISLOV, S. Representative Bureaucracy. *Political Science Quarterly*. New York: v. 89, n. 4, p. 868-870, winter 1974.

LIPSKY, M. Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the individual in public services. 30th Anniversary Expanded Edition. New York: Russel Sage Foundation, 1980.

LONG, N. Bureaucracy and Constitutionalism. *American Political Science Review*, Washington D.C., v. 46, n. 3, p. 808-818, set. 1952.

MOSHER, F. **Democracy and the Public Service**. New York: Oxford University Press, 1968.

MEIER, K.; WRINKLE, R.; POLINARD, J. L. Representative Bureaucracy and Distributional Equity: Addressing the Hard Question. **The Journal of Politics**, Chicago, v. 61, n. 4, p. 1025-1039, nov., 1999.

SMITH, D. El punto de vista (standpoint) de las mujeres: Conocimiento encarnado versus relaciones de dominación. **Temas de mujeres**, Tucumán, v. 8, n. 8, p. 5-22, 2012.

WATTERSON, K. **Women in Prison: Inside the Concrete Womb**. Boston: Northeastern University Press, 1996.

Este livro foi composto na tipologia Palatino Linotype e Montserrat
e impresso em papel Offset 90g/m² para a Editora UFRGS.

Políticas Públicas: questões teórico-metodológicas emergentes reúne trabalhos que propõem, sistematizam e discutem teorias, conceitos, metodologias e esquemas analíticos para o estudo das políticas públicas. Os autores abordam questões que são centrais ao campo: a formação da agenda governamental, o feminismo e a crítica do conceito de cidadania, o funcionamento da burocracia, regulação e coprodução de serviços, a influência das organizações internacionais, as estruturas e dinâmicas de implementação e a apropriação do conceito de território. A partir dessa diversidade, o livro proporciona uma visão panorâmica sobre as relações entre Estado e sociedade e sobre o funcionamento da democracia.

