

Resumo

O artigo faz um levantamento das abordagens teóricas mais utilizadas no Brasil para a análise de políticas públicas, particularmente enquanto subárea da ciência política, tendo como referência principal os trabalhos apresentados nos encontros anuais da ANPOCS e, secundariamente, nos encontros da ABCP. É destacado o crescimento da produção da área nos últimos trinta anos, acompanhando o crescimento das políticas públicas no país. Destaca-se ainda a maior densidade dessa produção, crescentemente mais bem informada teoricamente, e seus desafios teórico-metodológicos.

Palavras-Chave: Políticas públicas; modelos teóricos; ciência política; Brasil

Abstract

The article presents a survey of the most used theoretical approaches in Brazil for the analysis of public policies, particularly as a sub-area of political science, having as main reference the papers presented at ANPOCS annual meetings and, secondarily, at ABCP meetings. The area's production growth in the last thirty years is highlighted, accompanying the growth of public policies in the country. It is also worth noting the greater density of this production, which is increasingly better informed theoretically, and its theoretical and methodological challenges.

Perspectivas Teóricas E Metodológicas Na Análise De Políticas Públicas: usos e abordagens no Brasil*

Telma Menicucci - Universidade Federal de Minas Gerais

INTRODUÇÃO

As últimas três décadas registram expressiva ampliação das reflexões analíticas e de estudos empíricos relativos às políticas públicas no Brasil. De alguma maneira, pode-se dizer que isso ocorre paralelamente, e possivelmente como reflexo, ao processo de construção e reconstrução do Estado de bem-estar social brasileiro após a Constituição Federal de 1988, a partir qual a atuação governamental se tornou mais expressiva, particularmente no campo das políticas sociais. Esse processo é similar ao ocorrido anteriormente em outros países, nos quais a expansão de políticas públicas e do intervencionismo estatal durante e no período pós-guerra desafiou a reflexão e impulsionou pesquisas e inovação nos instrumentais teóricos para interpretar as políticas públicas.

No diálogo com a produção internacional, a literatura brasileira tem buscado construir ou refinar modelos analíticos úteis para entender as políticas produzidas entre nós. Estudos empíricos mais bem informados teoricamente têm se desenvolvido, consolidando uma subárea de conhecimento importante hoje no país, não se podendo mais afirmar a existência de baixa institucionalidade desse campo, conforme se caracterizava até a década de 1990 (Melo, 1999), então associada não a ausência de realização de estudos mas por escassa acumulação de conhecimento na área e de debate entre pesquisadores (Souza, 2003).

A relevância das políticas públicas no Brasil e de sua gestão, além de estar elevando o patamar teórico da reflexão analítica sobre ela, tem se expressado em termos mais práticos no crescimento substancial nas duas últimas décadas de cursos de graduação e de pós-graduação naquilo que se conveniu chamar de “campo de públicas”, que expressa a institucionalização de um campo de ensino e profissional¹. Em 2013, de acordo com o INEP, o ensino de graduação do Campo de Públicas envolvia mais de 200 cursos e aproximadamente 49 mil alunos matriculados, incluindo cursos de graduação presenciais e os bacharelados e os tecnológicos

1 “Não é possível definir o Campo de Públicas senão de um modo provisório e em movimento, uma vez que se trata de conceber um grupo de atores cuja identidade ainda está em construção, iniciando-se, (...) por um esforço político-acadêmico para diferenciar objetos e objetivos de cursos de graduação focados na gestão pública daqueles voltados para a administração de empresas. Explica-se por este caminho a expressão Públicas, em oposição a Empresariais. Ou seja, procura-se delimitar dois campos que, embora técnica e cientificamente lidem com questões, temas e problemas de gestão, o fazem se relacionando com objetos distintos e objetivos não só diferentes, mas delineados por meio de processos e mecanismos completamente específicos”. (Pires et al., 2014, p.111)

* Este texto é a transcrição apenas com modificações formais e pontuais da exposição feita na Mesa Redonda intitulada “Perspectivas teóricas e metodológicas na análise de PP - Usos e abordagens no Brasil”, realizada durante o III Encontro Nacional de PP EACH-USP, em 10 de abril de 2018. Daí seu caráter mais ensaístico e menos formal.

ofertados na modalidade de educação a distância (Pires et all, 2014, p.122). Em relação à pós-graduação, em 2016, apenas na área de avaliação da CAPES de Ciência Política e Relações Internacionais, registravam-se nove programas de políticas públicas do total de quarente e três, além de que a maioria deles possuíam como uma de suas linhas de pesquisa temas relacionados a políticas públicas. Já na área interdisciplinar da CAPES, registravam-se, no mesmo ano, 40 programas na subárea de Desenvolvimento & Políticas Públicas (CAPES, 2018). Em relação aos programas de pós-graduação em sociologia, cerca de 85% deles apresentavam temas relacionados a políticas públicas em 2008 (Cortez, 2013).

Um indicador de produção acadêmica no campo de produção científica no campo de políticas públicas é a institucionalização da área nos encontros da ANPOCS e da ABCP, nos quais os Grupos de Trabalho (GTs) ou Área Temática (AT) respectivos continuamente registram o maior número de submissões de artigos. Esses trabalhos não só atestam a expansão quantitativa da área, mas também o avanço qualitativo com a produção de estudos mais robustos tanto empírica quanto teoricamente².

A ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS ENQUANTO SUBÁREA DA CIÊNCIA POLÍTICA

É comum considerar que o estudo de políticas públicas é naturalmente multidisciplinar. Essa foi, inclusive, a perspectiva do “pai fundador” de um campo específico de produção de conhecimento desde os anos 1940. Refiro-me a Lasswell a quem se credita a proposta de criação de uma ciência social aplicada para atuar como mediadora entre acadêmicos, decisores e cidadãos, provendo soluções objetivas para os decisores. Essa abordagem, como é amplamente difundida, foi denominada de *policy sciences*, sendo focada na aplicação do conhecimento produzido pelas ciências sociais a questões que afetam a governança e o governo. O uso no plural indicava a concepção multidisciplinar do campo de estudos das políticas públicas na medida em que, segundo Lasswell, quase todos os problemas políticos ou sociais têm múltiplos componentes, vinculados a várias disciplinas acadêmicas, como a economia, a ciência política a sociologia e a teoria organizacional.

Recentemente, publicação brasileira tem como título “A política pública como campo multidisciplinar” (Marques e Faria, 2013). Mas ao invés de uma produção interdisciplinar ou transdisciplinar, a publicação apresenta as teorias produzidas por diferentes disciplinas para o estudo das políticas públicas, apontando para a fragmentação nos estudos, havendo o reconhecimento dos organizadores da coletânea de que “no país a área tem ainda um longo caminho a percorrer no sentido da desejada superação da multidisciplinaridade” (p. 21).

Sem entrar no mérito de uma desejada (ou não) inter ou transdisciplinaridade, focalizo aqui o desenvolvimento do estudo de políticas públicas no campo da ciência política e na sua interseção com a sociologia, particularmente no que se costuma chamar de sociologia política. A contribuição teórica da sociologia é particularmente relevante para analisar as interações entre estrutura social e instituições políticas, na identificação e classificação dos grupos sociais que agem na esfera pública e na incorporação da noção de rede na análise de políticas públicas³. Por sua vez, as abordagens mais usuais na ciência política até recentemente parecem não dar muito conta da explicação das políticas públicas, como as abordagens institucionais da matriz da escolha racional, destacando-se os estudos legislativos, de partidos e eleições. Dessa forma, é possível pensar na configuração de uma subárea dentro da ciência política, que é o estudo de políticas públicas, na

2 Comparando os títulos de trabalhos acadêmicos em português no Google acadêmico, Marques e Souza (2016), identificaram fortíssima predominância de títulos contendo “políticas públicas” em relação a outros temas característicos da ciência política, como teoria política, relações internacionais e partidos políticos, a partir dos anos 2000.

3 Sobre a contribuição da sociologia, ver Cortez, 2003.

qual outras abordagens que focalizam a relação estado/sociedade parecem mais promissoras para dar conta da complexidade dos processos que envolvem a formulação e implementação de políticas.

O desenvolvimento dessa subárea se justifica uma vez que as políticas públicas tratam de questões essenciais para a ciência política, tais como: como se distribui o poder, em que consiste o conflito político, quem ganha e quem perde em cada alternativa de política. Nesse âmbito, destacam-se as preocupações analíticas com vista a explicitar causalidades de forma independente dos objetivos das políticas, buscando a descrição e explicação das causas e consequências da atividade governamental. Para tal, têm sido utilizados ao longo do desenvolvimento do campo vários modelos analíticos que tanto consideram as políticas públicas como variável dependente - nesse caso tratando de identificar quais as forças do ambiente e as características do sistema político ou da sociedade operam para formatar o conteúdo das políticas públicas -, ou como variável independente, invertendo a questão e buscando identificar qual o seu impacto sobre o ambiente e sobre o sistema político. Se no primeiro caso consideram-se os efeitos do arranjo institucional e do processo político sobre as políticas públicas, no segundo destacam-se as consequências delas sobre o sistema político e sobre o comportamento dos atores políticos. Destaca-se como pioneiro nessa segunda vertente, o que permitiu afirmar uma virada no estudo de políticas públicas, o modelo desenvolvido por Lowi (1964) a partir da crítica às teorias clássicas que produziam explicações generalizantes sobre a produção de políticas públicas considerando pressupostos ou da dispersão ou da concentração do poder, levando à produção de políticas baseadas nas prioridades das elites, ou no interesses da classe dominante, ou nos conflitos pluralistas entre grupos de interesse. Invertendo a relação causal, Lowi produziu a célebre afirmação de que *Policies determine Politics* e construiu uma tipologia de políticas que enfatiza o impacto que cada política pretende conseguir na sociedade, a partir do que se constituem arenas políticas distintas, cada uma expressando diferentes estruturas de poder. Modernamente, o institucionalismo a partir de meados dos anos 1970, particularmente o institucionalismo histórico que se tornou proeminente na análise de políticas públicas, também destaca as políticas como variável independente pelos seus efeitos de feedback sobre o processo político-decisório.

Outras abordagens caracterizam o desenvolvimento do estudo das políticas públicas, que são objeto de outros artigos neste dossiê e que, portanto, não serão consideradas aqui, sendo que esse artigo tem como foco a produção brasileira, tratada na próxima seção.

COMO SE DESENVOLVE NO BRASIL O ESTUDO DE POLÍTICAS PÚBLICAS? TEMAS E ABORDAGENS MAIS USUAIS

Nesta seção, me aproprio de forma sucinta de dois outros trabalhos (Cardoso et al., 2018; Menicucci; Lotta, 2018)⁴ que buscaram identificar os temas e enfoques analíticos prioritariamente utilizados no estudo de políticas públicas no Brasil, a partir da análise sistemática dos artigos apresentados nos encontros anuais da Anpocs e, incidentalmente, dos apresentados nos encontros bianuais da ABCP⁵.

Do ponto de vista temático, na década de 1980 a dinâmica social e política que influenciava a agenda de pesquisas era fortemente marcada pela transição democrática, pela reforma do Estado e pelo recém-pactuado federalismo brasileiro. Dessa forma, os temas que ocupavam essa agenda eram relativos ao desenho

4 Ambos no prelo, devendo ser publicados ainda em 2018.

5 Na ANPOCS, desde 1982 já estava presente um Grupo de Trabalho (GT) intitulado Políticas Públicas, que se manteve constante durante a maior parte da trajetória da ANPOCS, com pequena interrupção na década de 1990, existindo registro dos anais desse então. No âmbito da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), registra-se a criação, desde 1998, da Área Temática (AT) Estado e Políticas Públicas na segunda edição de seus encontros bianuais iniciados em 1996. Contudo, há registro no site da ABCP dos anais apenas a partir de 2002. A partir de minha participação sistemática nesses encontros desde 2004, como participante, debatedora ou coordenadora, não é temerário afirmar que há grande superposição temática com os trabalhos apresentados na Anpocs.

institucional do país de modo geral e seus efeitos e ou expressão nas políticas públicas, tais como a descentralização, o formato da participação, a redefinição da relação entre público-privado. A proliferação de trabalhos preocupados com o funcionamento das instituições brasileiras revela nesta época o surgimento e a expansão da corrente teórica do neoinstitucionalismo. Em menor número, identificam-se estudos característicos do enfoque denominado de “análise de políticas públicas”, que tratam do processo decisório, da implementação e avaliação de políticas, assim como a abordagem de ciclos de políticas públicas, que dominavam o debate internacional no período.

Nos anos 90, observa-se um crescimento da importância dada ao campo de estudos de políticas públicas, sendo que um tema central que passa a ocupar os debates públicos e a produção acadêmica é a Reforma do Estado e seus contornos no Brasil. Também nesse caso, verifica-se a “teoria” refletindo os movimentos do mundo real. No mesmo período, é incorporado o tema de avaliação de políticas, com foco no modo e na qualidade da intervenção pública. Esse desenvolvimento também pode ser visto como reflexo da própria reforma de estado em curso no Brasil que enfatizava as mudanças gerenciais na administração pública e nas quais a avaliação passa a ser enfatizada no bojo do processo de implantação da chamada “gestão por resultados”, em grande parte também pressionada pelas agências multilaterais de financiamento das reformas. Variáveis institucionais são fortemente incorporadas no estudo de políticas públicas, as quais passam a dominar na ciência política como: federalismo, presidencialismo, descentralização, papel do Congresso Nacional na formulação e implementação de reformas (essa última perdendo força posteriormente).

Nos anos 2000 o campo de estudo de políticas públicas avança na sua consolidação no Brasil. No começo dos anos 2000 a agenda de pesquisa se centrava fortemente na discussão acerca do federalismo - tema que ainda ocupa centralidade na agenda de pesquisas - e da participação da sociedade na gestão pública. Esse último tema agregava estudos empíricos a respeito das experiências então recentes e inovadoras na gestão de políticas públicas no Brasil, como o Orçamento Participativo (OP) e os conselhos gestores de políticas, numa visão otimista dos reflexos dessas experiências sobre a qualidade da recente democracia brasileira.

A partir da segunda década dos anos 2000, ganham destaque as discussões sobre capacidades estatais, os estudos sobre as políticas de combate à pobreza, as análises sobre desigualdades sociais, territoriais e entre as unidades federativas, de certa forma, com foco ou nas condições para implementação de políticas (capacidades estatais), ou na preocupação com os efeitos das políticas públicas. Cresceram também os estudos situados mais especificamente no campo denominado de análise de políticas públicas, como implementação e avaliação de políticas públicas, além de se manter o debate sobre reforma do estado e da gestão pública. Um pouco tardiamente, as abordagens teóricas desenvolvidas há mais de duas décadas, principalmente nos Estados Unidos, alcançam a agenda de pesquisa nacional, como a formação de agendas, mudança de políticas públicas, implementação de políticas, etc. Associados aos estudos empíricos sobre implementação, crescem as pesquisas sobre burocracia, tanto “de rua” quanto de médio escalão. Mais recentemente, novos temas vêm se consolidando, como os processos de judicialização em políticas públicas, os processos de difusão e mobilidade de políticas, os arranjos institucionais das políticas e seus efeitos.

Do ponto de vista metodológico, além dos estudos de caso que dominaram (e ainda dominam), cresceram em volume os estudos comparativos, entre políticas e entre países, e a utilização de procedimentos estatísticos sofisticados, particularmente para os estudos de avaliação. Destaca-se ainda a proliferação do uso dos métodos de análise de redes que encontram no estudo de políticas públicas um espaço relevante para desenvolvimento a partir de difusão de abordagens teóricas que privilegiam as *policy networks* para compreensão do processo de formulação e operação das políticas públicas, bem como para seu impacto no âmbito societário.

QUE MODELOS TEÓRICOS OU ABORDAGENS SÃO USADOS?

Sem pretensão de uma quantificação sistemática, destaco as abordagens teóricas prevalentes na agenda de pesquisa brasileira, tendo como proxy os artigos apresentados nos encontros da ANPOCS e, secundariamente, da ABCP⁶.

A nova análise de políticas públicas

Em primeiro lugar, destaca-se a utilização dos modelos do campo denominado “análise de políticas públicas”, ou *nova* análise de políticas públicas, conforme denomina John (2013). Constituídas nos anos 1990, essas abordagens permanecem como referências importantes na agenda internacional, com foco no papel das ideias na produção e na mudança de políticas públicas, buscando explicar como e por que as políticas mudam. Como sumariza John, o estado da arte nos Estados Unidos nos anos 1990 tinha como referências principais três autores: 1) Sabatier, que a partir da compreensão de políticas públicas como um sistema de crenças, combina ideias e redes de atores na explicação de mudança e considera que os subsistemas de políticas públicas eventualmente são fraturados por eventos externos ou socioeconômicos que combinados com a competição entre *advocacy coalitions* produz mudanças numa política pública; 2) Kingdon, que considera no modelo de múltiplos fluxos a contínua interação de problemas, soluções e política no processo de formação de novas agendas e de escolha de políticas públicas, se apropriando de forma renovada do modelo da lata de lixo para se contrapor à visão racionalista de formulação de políticas; e por fim, 3) Baumgartner e Jones, formuladores do não menos difundido modelo do equilíbrio pontuado para explicar tanto a permanência quanto as mudanças de políticas públicas, procurando interpretar como agendas e políticas se movem de períodos de estabilidade para rápidas mudanças⁷.

Além dessas três referências destacadas por John, mencionaria ainda como relevantes para a compreensão do papel das ideias na produção de políticas públicas, o conceito de comunidades epistêmicas cunhado por Haas para analisar os regimes internacionais e os processos e atores envolvidos na busca de coordenação internacional de políticas públicas. Essas comunidades são definidas como uma rede de profissionais com expertise e competência reconhecida em um domínio específico e que compartilham um conjunto de crenças normativas que fornece uma racionalidade baseada em valores para a ação social, crenças acerca de relações causa-efeito e práticas compartilhadas.

Na vertente institucionalista histórica, as ideias são relevantes para a interpretação das mudanças, mas articuladas com as instituições. Um exemplo importante é Weir (1994) que sugere que as instituições influenciam o grau em que novas ideias podem acessar às arenas políticas, funcionando como uma espécie de filtros institucionais. Para captar esse processo é necessário rastrear o desenvolvimento e os caminhos que as ideias e os interesses materiais tomam para influenciar a inovação nas políticas públicas, considerando o contexto institucional do processo de elaboração de políticas. Ou seja, como o processo político e as ideias se combinam para produzir inovação e porque algumas ideias falham na capacidade de influenciar as políticas de tal forma que algumas rotas permanecem bloqueadas.

6 Uma análise mais acurada demandaria fazer um levantamento das publicações em periódicos. Essa é uma tarefa não muito fácil, considerando que não existem revistas classificadas nos estratos mais altos da área (Qualis CAPES) voltadas especificamente para políticas públicas, sendo necessário uma busca mais ampla, uma vez que, em geral, estudos sobre políticas públicas são publicados de forma disseminada entre os periódicos não especializados. Na minha experiência como parecerista de várias revistas e consultora da CAPES e do CNPq, creio ter uma visão mais ampla do que está sendo publicado e pesquisado no campo das políticas públicas nas ciências sociais de forma que a proxy utilizada não parece ser inapropriada.

7 Esses modelos são tratados em outro artigo deste dossiê.

De modo amplo, a interpretação mais geral é que as inovações em políticas públicas são decorrentes tanto de fatores cognitivos quanto de não cognitivos, particularmente as mudanças no contexto político mais amplo. Novas ideias, tematizadas em uma esfera pública, em contexto favorável a desequilíbrios institucionais podem se tornar influentes e configurarem uma agenda alternativa capaz de levar a alterações institucionais a partir da mobilização de redes de políticas públicas, ou comunidades de políticas ou coalizões de defesa, dependendo do enfoque privilegiado (Menicucci; Brasil, 2010).

Essas abordagens comparecem de forma recorrente nas pesquisas brasileiras, particularmente nos anos 2000, mas de modo geral com um enfrentamento ainda frágil das questões analíticas envolvidas. Que ideias são importantes parece intuitivo, pois os conflitos no processo de definição de políticas públicas envolvem disputas sobre valores, explicações, ideologias, concepções morais e sobre relações causais; e as ideias que atores trazem para a esfera pública são as razões para mudanças e estabilidade das políticas públicas. Mas o grande desafio teórico-analítico é identificar se as ideias são capazes de explicar o que acontece além das instituições políticas, do conflito de grupos, das determinações das estruturas econômicas e sociais, que são os fatores explicativos usualmente utilizados nos vários modelos. A mera identificação das ideias presentes no debate político não nos fornece chaves interpretativas suficientes, sendo necessário identificar o peso explicativo dos inúmeros fatores que explicam a formação das políticas públicas ou ainda, se ideias podem ser mais influentes do que os interesses. Esses desafios ainda não estão enfrentados de forma robusta nos estudos nacionais, embora exceções confirmem a regra.

O institucionalismo

Uma segunda abordagem bastante difundida entre nós, em consonância com as matrizes teóricas mais proeminentes internacionalmente, é o institucionalismo, a partir da compreensão da relação entre instituições e políticas públicas. Poderíamos identificar três matizes principais do enfoque em instituições na produção nacional nessa subárea.

A primeira é focada na análise de instituições políticas tradicionais consideradas no âmbito do institucionalismo. Na agenda de pesquisa da subárea de políticas públicas, ganha proeminência a análise do federalismo e seus efeitos sobre a conformação e desenvolvimento das políticas sociais. Vários estudos que consideram a dimensão federativa do Brasil estabelecem conexões com estudos de implementação de políticas públicas, destacando os arranjos institucionais de políticas específicas num contexto federativo, ou as relações intergovernamentais que favorecem (ou não) a coordenação e a cooperação entre níveis de governo. Fazem parte dessa matriz, a relação entre descentralização e centralização, destacando o papel do nível central de governo no arranjo federativo brasileiro que não se caracterizaria por grande dispersão do poder decisório, mas principalmente da função executiva. Esse enfoque é o com mais consistência teórica no Brasil e maior difusão, graças principalmente aos estudos de referência de Marta Arretche (2012, entre vários outros), que dialogam com a literatura internacional e trazem contribuições fundamentais a partir da análise das especificidades do federalismo brasileiro.

A ênfase na relação entre o Poder Executivo e o Legislativo, bastante proeminente na ciência política, tem menor ressonância entre os estudiosos de políticas públicas no Brasil. Por sua vez, a consideração de partidos, enquanto outra instituição política cara no campo disciplinar é apropriada em inúmeros estudos com vistas a identificar seus impactos nos resultados das políticas públicas. Nesse caso, trabalha-se com o pressuposto geral de que os partidos políticos costumam representar ideologias diferentes e essas podem ser determinantes de variações nos gastos públicos, particularmente os sociais; na mesma vertente, são

destacadas outras variáveis políticas que impactam nas variações observadas no gasto social, articuladas aos partidos, como as coalizões governantes ou o alinhamento partidário dos governos subnacionais ao governo federal.

A vertente histórica do institucionalismo constitui-se como a segunda matriz proeminente nos estudos de políticas públicas entre nós. Nesse caso, a ênfase maior é sobre os legados de políticas prévias que colocam constrangimentos a mudanças, favorecendo a continuidade, versus a identificação de inovações a partir e mudanças no contexto político mais amplo. O argumento básico é que os decisores, em cada momento histórico, operam em um ambiente condicionado por políticas do passado que não apenas institucionalizam práticas e regras, mas também constituem diferentes atores. Nessa perspectiva, os legados institucionais de políticas previamente estabelecidas condicionam o desenvolvimento posterior e limitam a possibilidade de mudanças, em função dos seus efeitos de feedback, como os efeitos sobre o processo político, os efeitos *lock in*, os efeitos sobre a capacidade governamental, os efeitos cognitivos e de aprendizagem.

Na sua concepção geral, a questão teórico-metodológica mais geral consiste em identificar *como* as políticas públicas influenciam os processos políticos e as políticas subsequentes? Quais são os desdobramentos analíticos da noção de dependência de trajetória? Embora o institucionalismo histórico seja muito utilizado no Brasil, muitas vezes o é de forma pouco consistente, sem que sejam recuperados os processos históricos de constituição e reforma de políticas, articulando o processo decisório com o contexto institucional das políticas vigentes e ainda frequentemente negligenciando os efeitos sobre as arenas da política analisada. Algumas vezes, em estudos estatísticos a dependência de trajetória é transformada em uma variável estática, sendo que se trata de um conceito temporal que envolve o desvelamento de processos por meio dos quais uma política pública, uma vez estabelecida, tem efeitos políticos diversos, particularmente sobre a arena política. Muitas vezes o histórico se resume a uma reconstituição histórica das políticas sem o desvelamento desses mecanismos de feedback.

Como já mencionado, o tem da mudança de políticas também é caro ao institucionalismo histórico, em que pese ser criticado por ser mais afeito a explicar continuidades. Nesse caso, ganha peso na interpretação o papel das ideias, sendo novas ideias vistas como fonte de mudança, mas num processo mediado pela configuração institucional. Está no cerne da abordagem, que se intitula histórica, estudar o processo concreto através do qual certas ideias (e não outras) passam a dominar o discurso político e por que certos interesses prevalecem.

Mais recentemente, e apenas timidamente sendo incorporadas no Brasil, a abordagem busca incorporar a análise de mudanças que não são rupturas apontando, por um lado, arranjos institucionais que são resilientes frente a rupturas históricas ou choques externos e, por outro, os efeitos cumulativos de mudanças sutis e constantes nos arranjos institucionais. Nessa abordagem, é trazido *mais* agência e estratégia nos argumentos, sendo as instituições vistas como recursos estratégicos (e não apenas como constrangimentos), de forma que alguns atores respondem a mudanças nos contextos político e econômico que apresentam novas oportunidades. Nessa perspectiva, dois conceitos são usados para tratar de mudança institucional como adaptação institucional: mudança por camadas/etapas, que envolve renegociação parcial de alguns elementos mantendo outros, e mudança por conversão, num processo em que as instituições vigentes são redirecionadas para novos objetivos. O método, também nesse caso consiste em compreender formas e funções que as instituições assumem e analisá-las no contexto de um *framework* temporal amplo que inclui a sequência de eventos e processos que formatam seu desenvolvimento; observar processos no tempo e sua *relação* com outros processos.

Um terceiro tipo de abordagem institucional nos estudos recentes no Brasil foca nos arranjos institucionais das políticas públicas e seus efeitos. Destaca-se uma expressiva produção sobre os efeitos de determinadas políticas sobre a desigualdade, com utilização de métodos estatísticos sofisticados e muitas vezes com participação de economistas. Um outra vertente em ascensão no país foca no desenho das políticas, sendo derivada da literatura de instrumentos ou ferramentas de políticas públicas e procura entender como as intenções por trás de uma política desenhada de forma específica afetam a mudança da política; ou como os instrumentos são escolhidos de acordo com as teorias sobre como o mundo funciona, envolvendo a busca de resultados valorizados, ligando, assim, teoria e valores.

Participação, ativismo burocrático, permeabilidade estatal, governança

Uma terceira matriz identificada nos estudos de políticas públicas no Brasil foca nos padrões de relações entre atores sociais e estatais e suas consequências sobre os arranjos institucionais. Isso envolve a identificação dos grupos de interesse e suas derivações como os *thinks tanks*, das estruturas de governança, de identidades coletivas. Nos seus diferentes matizes, o foco é sobre o papel das relações Estado-sociedade e dos conflitos associados na estruturação das políticas públicas. Metodologias diversas conjugam processos macroestruturais, como o de transformação do Estado e de mudança institucional, com as estratégias de mobilização dos atores políticos e sociais.

Recentemente, a análise de políticas públicas ganha espaço fora dos grupos específica e programaticamente voltados para o estudo dessa temática, mas que cada vez mais passam a focar as políticas públicas. Tratam-se dos estudiosos de participação e deliberação, de movimentos sociais e seus repertórios de ação coletiva. Verifica-se um movimento de aproximação entre os campos de estudo societário e o institucional – que da perspectiva da análise de políticas públicas sempre estiveram vinculados. Trata-se de uma aproximação alvissareira, caso seja possível agregar, e não sobrepor, essas abordagens com tradições de pesquisa diversas.

Implementação de PP

Cabe destacar na produção nacional a ampliação dos estudos que focam a implementação de políticas públicas. Embora estudos de implementação tenham se desenvolvido internacionalmente há algumas décadas, no Brasil mais recentemente eles se ampliaram, de forma que talvez não seja mais possível considerarmos a implementação como o elo perdido dos estudos de políticas públicas, tal como foi considerada algum tempo atrás.

Algumas premissas já podem hoje ser tomadas como livres de qualquer contestação, como o reconhecimento da importância da implementação no sucesso, aprimoramento ou revisão da política; a compreensão sobre as complexidades da implementação e como as políticas são transformadas no processo de implementação; a assunção de que a implementação não é algo desconectado da formulação, sendo que essa conexão pode ser vista de forma bifronte: se por um lado qualquer formulação de política deve considerar no desenho da política os elementos envolvidos na implementação (recursos, atores, organizações, instituições, relações etc.), por outro lado, a implementação envolve constantemente muitas decisões, sendo, portanto, também um processo de formulação da política no curso de sua adaptação a contextos diversos, às reações dos afetados negativamente pela política e aos elementos endógenos e exógenos que interferem na implementação da política (Menicucci, 2018).

Entretanto, se essas premissas são em geral assumidas no campo da análise de políticas públicas, estamos ainda distantes de termos referenciais analíticos robustos ou *frameworks* úteis e compartilhados pela comunidade de especialistas que possam ser apropriados nos estudos empíricos sobre implementação. Isso

significaria a identificação mais precisa de que dimensões e variáveis a utilizar na avaliação da implementação e ainda das estratégias de pesquisa que são mais adequadas. Isso é ainda mais complexo na medida em que o esforço de buscar generalizações a partir de um n grande, tão ao gosto dos estudos de avaliação no campo das ciências sociais contemporâneas, tenda a colocar no limbo as avaliações de processos de implementação que no estágio atual de baixa teorização são mais afeitas a estudos de caso. Mas como já sugeriram Denis e Champagne (1997) há bastante tempo, se não abrimos a caixa preta da implementação, corremos o risco de fazermos avaliações equivocadas dos resultados de políticas.

Na ausência de uma teoria geral da implementação, torna-se necessária a especificação precisa de variáveis e dos mecanismos causais que afetam a implementação e submetê-los a testes empíricos. Entre nós os maiores avanços nesse campo se situam na preocupação com fatores que afetam a implementação, como a burocracia, as capacidades estatais, os arranjos que favorecem a coordenação. Os elementos que aqui são considerados nos estudos de implementação enfatizam o grau de discricionariedade dos burocratas de rua; a atuação da burocracia de médio escalão; as barreiras do federalismo; a articulação de políticas, a intersectorialidade e a coordenação. Entre os principais conceitos utilizados, destacam-se as capacidades estatais e os instrumentos de políticas (regulações, taxações, formas de contratação, sistemas de informação, modos de comunicação, sistemas de monitoramento e gestão da informação, tecnologias sociais), ressaltando sua dimensão política e não apenas técnica.

Cabe destacar a polissemia da utilização do conceito de capacidades estatais, o que não é uma especificidade brasileira. O conceito, tal como utilizado na produção brasileira pode se referir a dimensões técnicas e administrativas (existência de órgãos e agências com autoridade e alguma autonomia para formulação e implementação de políticas; disponibilidade, perfil e capacitação de recursos humanos; disponibilidade de recursos financeiros; instrumentos de regulação e transferência de recursos e ou a dimensões políticas e relacionais (formas de coordenação entre áreas governamentais e áreas governamentais e não governamentais; capacidade de construção de coalizões de apoio e formas de legitimidade para as agendas propostas); ou ainda a capacidade institucional, referindo-se a existência de estruturas organizacionais e burocráticas, que amplia a possibilidade de agência dos líderes políticos. Construir capacidades se refere ao desenvolvimento de arranjos institucionais políticos e administrativos, dado que o conceito incorpora variáveis políticas, institucionais, administrativas e técnicas. Parte da agenda de pesquisa trata de identificar diferenças entre municípios quanto à capacidade e os seus efeitos sobre implementação de políticas. Tentativa de explicar resultados de políticas a partir de características de governos ou de níveis de governo em estudos que, em geral, estão preocupados com a implementação de políticas e as diferenças nesse processo.

Difusão e formação da agenda

Por fim podemos identificar estudos mais recentes voltados para as condições para difusão de políticas, ainda descritivos e raramente alicerçados em uma teoria explicativa em que as causalidades remontam, de forma genérica, a mudanças econômicas, políticas e sociais; poucas vezes são desvendados os mecanismos pelos quais essas mudanças causam os impactos descritos.

Da mesma forma, estudos que destacam o papel das ideias, utilizando variáveis tais como conhecimento, ideias, representações e crenças, ainda tem características predominantemente descritivas mais do que preocupações teóricas mais amplas – com exceções de praxe. Entre os estudos que consideram o papel das ideias, destacam-se aqueles voltados para o processo de formação de agendas, que tem se ampliado desde a divulgação do trabalho de clássico do Kingdon (1995), feito, principalmente, por Capella (2007). Apesar da popularidade assumida

no Brasil por Kingdon, raras vezes a utilização de seu modelo de múltiplos fluxos leva em conta todos os seus elementos analíticos, seja para corroborá-los, seja para contribuir para o refinamento ou atualização do modelo.

Em suma, de modo geral no campo de análise de políticas públicas, observa-se a utilização de elementos, fragmentos de grandes teorias de forma segmentada, e de conceitos teóricos que orientam a construção de hipóteses de médio alcance. No caso brasileiro, modelos analíticos que ganharam proeminência nos anos 1990 ainda não foram devidamente explorados, embora utilizados de forma generalizada, mas segmentada.

Os estudos comparativos têm avançado e oferecem uma contribuição relevante para o avanço teórico. Exemplos de estudos comparativos mais usuais na produção brasileira considerada no escopo deste ensaio são aqueles nos quais são comparados arranjos institucionais de federalismo em contraposição ao brasileiro, bem como seus efeitos sobre as políticas sociais, particularmente sobre os gastos e a universalização; compararam-se arranjos institucionais de políticas sociais distintas e seus efeitos quanto à possibilidade e coordenação e ou sobre a desigualdade; ou desenhos da mesma política em momentos distintos. Muitos dos estudos comparativos são ainda bastante descritivos, mas avançam na definição de dimensões e na construção de categorias de análise, sendo bastante promissores no processo de avanço teórico-explicativo das políticas públicas. Em geral, o maior avanço se dá em identificar os efeitos das diferenças ou os seus resultados sobre a população avançando-se menos no sentido de entender porque as diferenças entre os arranjos existem. Isso demandaria estudos históricos longitudinais capazes de captar os processos de construção institucional, pouco afeitos a análises econométricas que costumam prevalecer nos estudos comparativos.

A proliferação de abordagens e a especificidade e variedade dos casos sugerem que os estudos de políticas públicas não se adequam à parcimônia teórica, necessária e facilitadora da construção de modelos analíticos partilhados e que possibilitem a construção de generalizações, ou pelo menos testes de hipóteses de médio alcance. Na linguagem estatística, identificam-se de muitas possíveis variáveis explicativas das políticas públicas e um N muito pequeno. Essa constatação, quando associada à grande preocupação com métodos estatísticos, pode levar a certo reducionismo dos pontos de partida analíticos dos estudos de políticas públicas. Os estudos que consideram a dimensão temporal e as configurações institucionais mais amplas, focando a relação entre instituições mais do que o efeito isolado de uma delas, e que atribuem importância aos contextos, oferecem interpretações mais plausíveis para o processo de formação de políticas, mas contribuem pouco para a construção de grandes teorias – caso esse seja o objetivo, o que não é necessariamente a aposta. As abordagens cognitivas dão respostas diferentes a essas questões e começam a serem apropriadas no Brasil, mas ainda não foram capazes de se afirmar como alternativa.

UM DESAFIO PRÁTICO-TEÓRICO: QUE ABORDAGENS SERIAM MAIS PROMISSORAS PARA ENTENDER AS MUDANÇAS ATUAIS DAS POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL?

A identificação das temáticas e dos vários modelos analíticos mais utilizados no Brasil para interpretar as políticas públicas suscita uma reflexão sobre a qual gostaria de colocar algumas perguntas sem ousar ainda a dar respostas ao final deste breve ensaio. Como interpretar o processo em curso, iniciado em 2016, de mudanças institucionais e reformas de políticas públicas em vários campos, como as políticas sociais, trabalhistas e econômicas, a política externa e a relativa à infraestrutura? Como explicar o surgimento de um novo discurso ou narrativa, novas concepções de políticas e de prioridades, uma nova imagem da realidade, como diriam os analistas de políticas públicas? Que congruência de fatores têm levado às mudanças institucionais atuais, produzindo uma ruptura como muitos dos princípios que sustentavam as políticas brasileiras,

particularmente após a Constituição de 1988, destacando-se entre eles a concepção de um estado mais ativo e regulador para garantia de direitos? Ou seja, como se tornou possível a alteração das ações governamentais em prol da construção de uma sociedade de mercado com desregulação acentuada?

Estaríamos em uma conjuntura crítica?

Eventos políticos externos a políticas específicas (golpe jurídico-parlamentar, ou golpe político, ou impeachment de uma presidente eleita recentemente, dependendo do viés analítico) são favoráveis a desequilíbrios institucionais, favorecendo a mudança de políticas, como seria uma hipótese alicerçada no institucionalismo histórico?

Ou esses eventos provocariam a conjunção de vários fluxos a partir de uma janela de oportunidade propiciada pelo impeachment a qual seria aproveitada por determinados empreendedores de políticas situados em diversos âmbitos (entre os especialistas, entre opositores ao governo, entre parlamentares, ou entre grupos de interesse) para colocar na agenda suas propostas “inovadoras” (modelo dos múltiplos fluxos)?

Ou poderíamos interpretar a mudança como resultado do embate entre distintas *advocacy coalitions* configuradas a partir de diversas concepções de mundo e de políticas públicas, o que remete à ideia de que as mudanças são fruto da coalizão que passa a dominar o processo decisório? Nesse caso, os analistas teriam que identificar a simbologia da mudança, os significados atribuídos a elas, o conflito de narrativas, o papel da mídia para conformar a opinião pública, o humor de parte da opinião pública.

Ou seria possível agregar vários desses elementos de forma a construir um modelo integrado para interpretar os processos em curso?

Se os modelos dominantes são válidos, podemos considerar (ou não) também a robustez da noção de dependência de trajetória, segundo a qual existem constrangimentos às mudanças em função dos efeitos de feedback das políticas prévias, particularmente os efeitos sobre as diversas arenas de políticas, que incluem os afetados positivamente pelas políticas anteriores e que resistem à mudança. Entretanto, esse argumento costuma ser válido em uma situação de pleno funcionamento das instituições democráticas, tendo sido cunhado particularmente para entender a resistência ao desmonte dos estados de bem-estar no contexto de crise econômica persistente nos países pioneiros na construção de sistemas de proteção social robustos. No caso brasileiro, há certo consenso de que a democracia brasileira se encontra enfraquecida e vivencia-se no país uma crise institucional ampla, fugindo ao escopo desse pequeno ensaio descreve-la e muito menos interpretá-la. Se manifestações contrárias às mudanças em curso são muitas, expressando narrativas diversas das prevalecentes, elas não têm sido capazes de sustar as mudanças nas políticas públicas, embora às vezes consigam postergar ou minorar algumas mudanças, sendo a paralização da reforma da previdência um exemplo importante.

Numa reflexão final sobre a resiliência das instituições, é bom lembrar que, se as instituições condicionam ou restringem o comportamento, elas não eliminam os atores. Atores políticos que concentram recursos podem usar as instituições para fins diversos para a quais elas foram desenhadas. Aos analistas cabe identificar mudanças subterrâneas dentro de aparente estabilidade de algumas políticas públicas num processo de conversão das instituições que podem ser usadas também como recursos estratégicos para alterar o status quo em contextos políticos e econômicos que apresentam novas oportunidades.

Sem dúvida, o caso brasileiro permanece como um desafio tanto teórico quanto politicamente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARRETCHE, Marta. (2012). Democracia, federalismo e centralização no Brasil. Rio de Janeiro: Editora FGV; Editora Fiocruz. < CAPES. <http://www.capes.gov.br/avaliacao/sobre-as-areas-de-avaliacao>>. Acesso em 19 de junho de 2018.
- CAPELLA, Ana Cláudia. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto, ARRETCHE, Marta e MARQUES, Eduardo (org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.
- CARDOSO, Vera Alice et al. (2018), “Estado e políticas públicas no DCP - Um compromisso histórico”. D.B. Lopes; M. Soares (orgs). *Sonhos e Labores - O Cinquentenário do Primeiro Departamento de Ciência Política do Brasil*, Belo Horizonte, Editora UFMG, no prelo.
- CORTES, Soraya Vargas. (2003), “Sociologia e políticas públicas”, E. Marques; C.A.P de Faria (orgs), *A política pública como campo multidisciplinar*, Rio de Janeiro, Fiocruz.
- DENIS, Jean-Louis; CHAMPAGNE, François (1997), “Análise da implantação”, Z. Hartz (org), *Avaliação em Saúde: dos modelos conceituais à prática na análise da implantação de programas*, Rio de Janeiro, Editora FIOCRUZ.
- HAAS, Peter M. (1992), “Introduction: epistemic communities and international policy coordination”. *International Organization*, 47 (1).
- JOHN, Peter. (2013), “Is there life after policy streams, advocacy coalitions, and punctuations: using evolutionary theory to explain policy change”, *The Policy Studies Journal*, Vol. 31, Nº 4, p.481-498.
- KINGDON, John W. (1995), *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. Segunda edição. Nova York, Harper Collins College Publishers.
- LOWI, Theodore. (1964). “American Business, Public Policy, Case-Studies, and Political Theory”. *World Politics*, 16(4). 1964:677-715.
- MARQUES, Eduardo; FARIA, C.A.P. (2013), *A política pública como campo multidisciplinar*, Rio de Janeiro, Fiocruz.
- MARQUES, Eduardo; SOUZA, Celina. (2016), “Políticas públicas no Brasil: avanços recentes e agenda para o futuro”, L. Avritzer; C. Milani, Carlos; M. S. Braga, (Org). *A ciência política no Brasil: 1960-2015*. São Paulo. FGV, 2016. Cap. 10. p. 321-345.
- MELO, Marcus André. Estado, governo e políticas públicas. 1999. IN: Sergio Miceli (org.). O que ler na ciência social brasileira (1970-1995). São Paulo/Brasília, Sumaré/Capes. Disponível em: <https://edis-ciencias.usp.br/pluginfile.php/2197910/mod_resource/content/1/MELO_Marcus_estado-governo-politicas_publicas.pdf>. Acesso em 26 de maio de 2017.

- MENICUCCI, Telma; LOTTA, Gabriela. “A trajetória das políticas sociais nos 30 anos desde a Constituição de 1988”, C. Buarque; L. Veiga (org), *30 anos da constituição de 1988*. ABCP. Curitiba: Editora UFPR, 2018. No prelo.
- MENICUCCI, Telma. (2018), “Prefácio”. D. de A. Ximenes (org), *Implementação de Políticas Públicas - questões sistêmicas, federativas e intersetoriais*. Brasília; Enap.
- MENICUCCI, Telma; BRASIL, Flávia. (2010), “Construção de agendas e inovações institucionais: análise comparativa da reforma sanitária e da reforma urbana”, *Estudos de Sociologia*. Vol. 15, N. 29, p. 369-396, 2010.
- PIRES, Valdemir; MIDDLEJ E SILVA, Suytan de A.; FONSECA, Sérgio Azevedo; VENDRAMINI, Patrícia; COELHO, Fernando de Souza. (2014), “Dossiê - Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais”, *Administração Pública e Gestão Social*, 6(3), jul-set 2014, 110-126.
- SOUZA, Celina. (2003), “Estado da arte” da área de Políticas Públicas: conceitos e principais tipologias. XXVII Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS). Caxambu, Minas Gerais. 2003. Disponível em: <<http://www.ppged.ufv.br/wp-content/uploads/2016/07/Estado-da-arte-politica-p%C3%BAblica.pdf>>. Acesso em: 26 de maio 2017.
- WEIR, Margareth. (1994), “Ideas and the politics of bounded innovation”, S. Steinno; K. Thelen; F. Lonstreth (eds), *Structuring Politics: historical institutionalism in comparative analysis*, Cambridge, Cambridge University Press.