

TEORIAS E MODELOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA REVISÃO DAS ABORDAGENS SOBRE O PROCESSO DE POLÍTICAS

Ivan Filipe de Almeida Lopes Fernandes¹
Lia de Azevedo Almeida²

Resumo: Este trabalho apresenta as diferentes teorias e modelos da Ciência das Políticas Públicas, discutindo a evolução e adensamento do campo. Os primeiros modelos a teorizar sobre o processo de política pública entendiam-no como resultado de decisões técnicas em etapas bem definidas. As contribuições das décadas de 1980-90 assumiram que as políticas seriam moldadas por contextos, arranjos institucionais e diversos atores, cujo comportamento definir-se-ia por crenças, interesses e ideias. Em seguida, destacamos a terceira geração cujas abordagens demonstram a crescente preocupação com a complexidade institucional e o gerenciamento do processo das políticas. Argumentamos que a evolução da agenda de pesquisa em políticas acompanha as mudanças nas próprias atividades estatais. A complexidade dos modelos aumenta em resposta às novas realidades e demandas sobre a administração pública e às políticas públicas, como a ampliação da participação e arranjos institucionais mais complexos. Por fim, traçamos breves considerações sobre os desafios do campo.

Palavras chave: políticas públicas; processo; complexidade; arranjos institucionais

Recebido em: 25/02/2019

Aceito em: 10/04/2019

¹ Doutor em Ciência Política pela Universidade de São Paulo (USP). Professor adjunto da Universidade Federal do ABC – Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas. E-mail: ivan.fernandes@ufabc.edu.br

² Doutora em Administração pela Universidade de Brasília (UnB). Professora adjunta da Universidade Federal do Tocantins – Programa de Pós-graduação em Desenvolvimento Regional. E-mail: lia.almeida@uft.edu.br

THEORIES AND MODELS OF PUBLIC POLICIES: A REVIEW OF THE APPROACHES TO THE POLICY PROCESS

Abstract: This essay presents the different theories and models of the Public Policy Science, discussing the evolution and densification of the field. The first models to theorize about the policy process understood it as a result of technical decisions with well-defined steps. The contributions of the 1980s and 1990s assumed that policies would be shaped by contexts, institutional arrangements and various actors, whose behavior would be defined by beliefs, interests and ideas. Next, we highlight the third generation whose approaches demonstrate growing concern about institutional complexity and management of the policy process. We argue that the evolution of the policy research agenda accompanies changes in the state's own activities. The complexity of the models increases in response to new realities and demands on public administration and public policies, such as broadening participation and more complex institutional arrangements. Finally, we make brief considerations about the challenges of the field.

Key-words: public policies; process; complexity; institutional arrangements

Introdução

O debate sobre o papel das teorias nos estudos de políticas públicas, a Ciência das Políticas, remonta aos primeiros trabalhos de Charles Merriam e Harold Lasswell Merriam, que escreveu entre a Grande Depressão e o pós 2ª Guerra Mundial, propôs que Ciência das Políticas deveria colaborar com os processos de decisão governamental em sistemas democráticos (GARSON, 1986). Já na visão de Lasswell, a análise de políticas públicas traria uma teoria unificadora do processo de escolha humana, concatenando diferentes campos das ciências sociais. O próprio Lasswell entendia que “*podemos pensar na Ciência das Políticas como as disciplinas interessadas em explicar os processos de formulação e execução de políticas com a coleta e interpretação de informações relevantes para os problemas de políticas de um determinado período*” (LASSWELL, 1951, p.214). Lasswell era convicto que uma teoria geral da escolha no campo da Ciência das Políticas pudesse emergir do trabalho coletivo de cientistas sociais com formações nas mais diferentes disciplinas (WARNER, 2008).

Importante apontar que o surgimento do campo de análise das políticas públicas nos EUA ocorre em sequência – e como consequência - da expansão das atividades estatais ao longo das décadas de 1930 e 1940 nos Estados Unidos com os programas do *New Deal* (WORTHEN et al, 2004). Os problemas concernentes à expansão do Estado no território estadunidense foram motivação e campo para o desenvolvimento do aparato teórico da Ciência das Políticas. Esta serviria como ferramenta interpretativa do fenômeno da ação estatal, assim como também proporia soluções aos novos desafios que surgiram ao longo do adensamento das atividades estatais.

Diante disto, propomos uma revisão de alguns dos principais modelos analíticos que informam a Ciência das Políticas, sobretudo as contribuições que buscaram compreender teoricamente o processo de políticas públicas. Em outras palavras, analisamos as abordagens em sua natureza essencialmente positiva e não normativa, apesar de a fundação do campo ter sido marcada pela (con) fusão entre ambas (HAM; HILL, 1993). Indicamos ao longo do texto que a evolução do campo tem acompanhado o adensamento e da complexidade das funções e atividades estatais.

O conceito de processo de políticas públicas (*policy process*) busca construir a ideia de que as políticas públicas são moldadas em todas as suas faces e fases por diferentes tipos de atores, contextos e instituições. Os atores podem estabelecer relações (em redes formalizadas ou não) de acordo com crenças e interesses na defesa de valor ou interesse, sendo que suas ações são afetadas pelo contexto e instituições em que operam e também influenciadas por eventos externos.

Assim, analisar o processo de políticas públicas significa compreender como esses fatores interagem e influenciam a trajetória das políticas públicas. Nesse sentido, Weible e Carter (2017,

³ Ao longo do artigo, optamos por realizar traduções livres de todas citações em inglês.

p. 27) afirmam que estudar o processo de políticas públicas significa analisar as *"interações que ocorrem ao longo do tempo entre políticas públicas e atores, eventos, contextos e resultados"*. Entendemos neste trabalho que modelos, abordagens e teorias são sinônimos e identificam os esforços analíticos de se estilizar a realidade complexa em um conjunto parcimonioso de variáveis que embasam inferências analíticas e empíricas sobre causalidade e proporcionam capacidade de explicação de processos sociais complexos.

A importância destes modelos reside no fato que instrumentais teóricos sólidos facilitam a formulação de questões de pesquisa, de hipóteses empiricamente verificáveis e da própria coleta de dados, sendo, portanto, essencial para que o desenvolvimento científico de um campo. Somente por meio de um lastro teórico abrangente, a produção empírica será capaz de fornecer explicações plausíveis a respeito dos principais fatores determinantes do processo das políticas públicas.

Ao realizar essa revisão, o artigo pretende contribuir para o campo de públicas de duas formas. Em primeiro lugar, contribui para o entendimento sobre o processo das políticas, especialmente de interação complexas entre os elementos-chaves das políticas públicas, de modo a abrir a possibilidade para se pensar em outros instrumentos teóricos e/ou novas abordagens de análise. Algo importante, especialmente em um momento de *"mobilização da comunidade de pesquisadores não apenas no sentido da investigação de políticas públicas, mas também com o desenvolvimento de abordagens teóricas e metodológicas"* (BRASIL; CAPELLA, 2016, p. 86).

E em segundo lugar, o trabalho apresentar a dinâmica do campo, que acompanhou os movimentos da própria evolução do Estado e do papel cumprido pelas políticas públicas em sociedades democráticas. Em suas fases iniciais, os estudos da Ciência das Políticas eram essencialmente substantivos e atóricos; restringiam-se a compreender setores de políticas e/ou alguns estágios específicos, particularmente, implementação e formulação, refletindo a necessidade de compreensão descritiva das implicações da expansão estatal ao longo das décadas de 1930 a 1960 (SABATIER, 1991).

Nos anos 1980-90, os estudos procuraram compreender a política pública de maneira mais ampla investigando seis elementos-chave – atores, instituições, redes - subsistemas, ideias - crenças, fatores contextuais e eventos – que interagiriam no *processo de políticas* (JOHN, 2003; CAIRNEY; HEIKKILA, 2014). Tais mudanças teóricas acompanharam a demanda por diversos tipos de movimentos civis e sociais no mundo desenvolvido por maior participação nos processos de políticas públicas, tanto em suas faces decisória e de implementação. Finalmente, a teorização mais recente acompanha uma alteração decorrente da própria mudança no entendimento do papel das ciências frente aos temas da complexidade, que perpassam o processo pela qual políticas emergem e são moldadas e os novos desafios apresentados às sociedades democráticas.

Na primeira parte do artigo iremos apresentar os modelos de primeira geração. Em seguida, apresentamos os principais modelos da década de 1980-1990, que denominamos de modelos de segunda geração. Na seguinte, apresentaremos algumas das novas abordagens da área que ilustram a crescente preocupação com a complexidade do processo de políticas públicas e os esforços em direção à compreensão deste fenômeno. Por fim, nas considerações finais

traçamos breves constatações das mudanças ocorridas no campo e os desafios para o pesquisador.

A ciência das políticas e os modelos de análise de primeira geração

A análise de políticas públicas surge nas décadas de 1950-1960 em resposta ao aumento da complexidade dos problemas sociais e da própria organização e estruturação do estado para resolvê-los. Existe dois marcos históricos que indicam o aumento das atividades estatais como tentativa de resolver problemas sociais nos Estados Unidos, berço dos primeiros estudos das Ciências das Políticas: os programas criados no *New Deal* durante o governo Roosevelt e o *Great Society* de Lyndon Johnson (WORTHEN et al, 2004).

Desta feita, os formuladores de políticas passaram a buscar no campo científico ajuda para a construção de alternativas e propostas de soluções. Ao mesmo tempo, crescia o interesse das áreas de ciência política, economia, sociologia e outras ciências sociais aplicadas por questões relacionadas ao Estado e às políticas públicas que enfatizassem a análise científica em detrimento apenas da administração.

As abordagens pioneiras da Ciência das Políticas são creditadas aos trabalhos de Merriam e Lasswell. Segundo a visão de Fischer (2003, p. 3) "*Lasswell queria criar uma ciência social aplicada que poderia atuar como uma mediadora entre a academia, decisores governamentais e cidadãos comuns, fornecendo soluções objetivas para os problemas que poderiam diminuir ou minimizar a necessidades de debates políticos improdutivos sobre as questões políticas mais urgentes*". Neste momento, o enfoque da ciência das políticas era prescritivo e os modelos buscavam auxiliar decisores, agregando conhecimento ao processo de políticas. O analista se envolveria diretamente na tomada de decisão, o que ficou conhecido como "*analysis for policy*" (análise para a política pública) (HAM; HILL, 1993). Veremos a seguir as suas contribuições desenvolvendo a ideia de estágios e de um processo racional de elaboração de políticas públicas, com as críticas posteriores.

Estágios Heurísticos

Para Lasswell (1951) existiram estágios funcionais que se aplicariam ao andamento de qualquer política. As políticas emergiriam por meio de uma trajetória lógica específica desde o ponto de entrada no sistema, seguidos de processos de decisão e implementação até que a escolha final sobre o prosseguimento do assunto ou o término do curso de ação (JENKINS, 1993). Tal esquema era e ainda hoje é útil ao chamar atenção para um ordenamento das atividades envolvidas nas políticas. Estes modelos foram bastante populares na década de 1970 e 1980 e dão origem à abordagem dos ciclos ao propor uma divisão analítica do processo de políticas em "*padrão sequencial de ação envolvendo uma série de categorias funcionais das atividades que*

podiam ser analiticamente distinguidas" (ANDERSON, 1975 apud HUPE; HILL, 2009, p. 115).

O modelo dos estágios heurísticos oferece um meio de ordenar o próprio estudo do processo de políticas. DeLeon (1999) sublinha o fato que a atenção especializada que este modelo oferece levou a uma série de estudos clássicos, como, por exemplo, a análise de Kingdon (1984) sobre a formação da agenda, de Lindblom (1959) sobre a formulação da política, de Pressman e Wildavsky (1973) sobre a implementação ou mesmo a de Lipsky (1980) sobre a burocracia de nível da rua.

O processo de políticas, assim, poderia ser decomposto em uma série de sucessivas fases e estágios. Cada estágio se relacionaria com os outros segundo ordens lógica, hierárquica e mesmo cronológica. Estas categorias distinguidas analiticamente seriam: a identificação do problema, a formação da agenda, a formulação da política, a adoção da política, a implementação e a avaliação. Esta forma de se compreender o processo de produção de políticas é denominada por Sabatier e Jenkins-Smith de "*estágios heurísticos*" (HUPE; HILL, 2009; SABATIER; SMITH, 1993). Os ciclos, por outro lado, não reproduzem de forma completa a realidade do processo de políticas, pois o simplificam, reduzindo a complexidade inerente às interações entre os fatores e atores afetos às políticas públicas.

Racionalismo e Incrementalismo

Outra abordagem analítica proposta nos primeiros anos das Ciências das Políticas foi o modelo racional compreensivo. Esta versão assumia o processo de políticas como essencialmente racional, baseado no cálculo dos objetivos a serem perseguidos. A tomada racional de decisões envolveria a seleção das alternativas que maximizariam os valores do tomador de decisão, sendo realizada em função de uma análise compreensiva de alternativas e suas respectivas consequências, postulando uma especificação prévia de fins e a identificação posterior dos meios para atingi-los. A problematização seria eminentemente técnica, permeada por um clima consensual e com considerável controle do decisor (HAM; HILL, 1993).

Segundo Smith e May (1980), na abordagem racionalista os seguintes passos seriam realizados na tomada de decisão racional: i) definição dos objetivos; ii) formulação dos objetivos; iii) seleção das alternativas para atingir os objetivos; e iv) avaliação dos resultados. Esta tradição sinóptica, adotando a terminologia proposta por Lindblom (1965), enfatizou um viés empírico-analítico para estudar as políticas públicas, defendendo a precisão estatística e uma análise aos moldes da teoria dos sistemas de Easton (1970). Mais importante, a tradição sinóptica assumia que os esforços científicos deveriam estar a serviço do processo decisório governamental. Estudos nesse sentido foram dominados por análises de custo / benefício, ressaltando os valores de eficiência e eficácia (GARSON, 1986; WARNER, 2008).

Herbert Simon criticou o racionalismo sinóptico, pois considerava que mesmo que o decisor pretendesse agir racionalmente não era possível e nem razoável esperar a obtenção de resultados ótimos, mas apenas satisfatórios. Simon (1945) propôs uma abordagem na qual o

processo administrativo envolveria um cuidadoso exame das opções disponíveis para que a decisão satisfizesse os objetivos da organização, não sendo possível obter resultados ideais ou ótimos. A capacidade de obtenção de apenas resultados satisfatórios seria decorrente do fato de haver:

“[...] limites práticos à racionalidade humana e que estes limites não são estáticos, mas dependem do ambiente da organização na qual as decisões dos indivíduos ocorrem. A tarefa da administração é conceber este ambiente, de tal forma que o indivíduo se aproxime tanto quanto seja praticável da racionalidade (julgada em termos das metas da organização) em suas decisões” (SIMON, 1945, p. 241).

A adoção da ideia da racionalidade restrita de Simon encontrou ecos no pensamento pluralista de Charles Lindblom (WARNER, 2008, HAM; HILL, 1993). Em sua famosa crítica ao racionalismo compreensivo, Lindblom argumentou que em muitos processos de políticas, os meios e os fins são escolhidos simultaneamente dentro do processo administrativo. Sua abordagem alternativa era baseada na ideia de comparações sucessivas e limitadas, o “incrementalismo”. Os decisores não iniciam uma política a partir de objetivos ideais, mas sim de políticas já executadas. As decisões consideraram apenas mudanças nas margens daquilo que já é realizado pelo Estado.

Assim um número restrito de alternativas políticas é revisto e apenas algumas conseqüências são avaliadas para quaisquer umas das alternativas a disposição do decisor. Ademais, em contraste com as proposições do modelo racional compreensivo, no qual os meios se ajustam aos fins, o incrementalismo pressupõe o oposto, uma contínua e recíproca relação entre meios e fins (HAM; HILL, 1993; SMITH; MAY, 1980).

Importante apontar que o debate entre o planejamento racional sinóptico e o incrementalismo acontecia no período mais agudo da Guerra Fria. O argumento de Lindblom não era apenas a defesa de uma visão positiva de funcionamento do processo de políticas, mas também uma visão normativa fundada nos princípios do pluralismo político. Na visão de Lindblom, a defesa de um racionalismo sinóptico se aproximava do ideal soviético – e não democrático – do planejamento total (HAM; HILL, 1993).

Um dos maiores problemas do debate entre racionalismo e incrementalismo segundo Smith e May (1980) é justamente o fato que os argumentos variavam entre questões normativas e positivistas. Existia uma imbricação entre a análise da política e a análise para a política, ainda que seja *“uma anomalia presumir a priori que ‘o que é’ e ‘o que deve ser’ sobre processos decisórios estão correlacionados”* (SMITH; MAY, p. 205, 1980). Contudo era isto que acontecia no debate entre racionalismo e incrementalismo. Como esperado, a conseqüência mais explícita desta distorção foi a construção de uma base inadequada para o desenvolvimento de conceitos e modelos que explicassem o processo de políticas públicas.

Os modelos de análise de segunda geração

Diante dos problemas criados pelas abordagens da primeira geração, Paul Sabatier (1991) defendeu a necessidade de novas e melhores teorias a respeito do processo de políticas, superando os limites da abordagem dos estágios heurísticos. As teorias deveriam integrar as contribuições das Ciências das Políticas com as contribuições da Ciência Política tradicionalmente focada em preferências, interesses, recursos, instituições e condições sócio-econômicas. Na mesma linha, John (1998) afirmou que na realidade não há a divisão nítida entre esses estágios, existindo muitas mudanças e desordens que o modelo não captura.

Hupe e Hill (2009) sumariza as críticas feitas por Sabatier (2007):

- i) a abordagem dos estágios heurísticos não produz teoria causal;
- ii) a ordem sucessiva é uma descrição inadequada do processo de políticas;
- iii) a abordagem possui um viés *top-down* e gerencialista, ao focar o aspecto hierárquico da produção de políticas, negligenciando interações horizontais e o impacto que os processos de implementação e avaliação tem sobre a formulação;
- iv) o enfoque nos ciclos é inadequado em situações caracterizadas por ciclos múltiplos, sobrepostos e interativos, envolvendo diversas propostas de políticas e regras em vários níveis de governo.

Além das críticas teóricas e empíricas sobre os modelos mais proeminentes das Ciências das Políticas, as décadas de 1960 a 1980 são marcadas pelo aumento da demanda por participação de atores sociais nos processos decisórios das políticas públicas mundo desenvolvido. Roberts (2004) indica que uma das principais mudanças entre a primeira e a segunda metade do século XX é o maior envolvimento dos cidadãos nos processos decisórios. A autora entende que esta tendência cresce à medida que as sociedades democráticas se tornam mais descentralizadas, interdependentes, ligadas em rede e pelas tecnologias de informação e desafiadas por "*problemas perversos*".

Roberts coloca como um marco nos EUA o programa da *Guerra à Pobreza* na década de 1960. O apoio à participação direta do cidadão emergiu das mais variadas fontes: o movimento dos direitos civis; a estratégia de incorporação dos pobres no planejamento e na administração de programas locais pelo *National Service Corps*; e a força do grupo político da administração Kennedy que defendiam o maior envolvimento de grupos vulneráveis (BOONE, 1972). Os anos 1970 foram também marcados por um crescimento da participação dos cidadãos no governo federal. A Lei do Comitê Consultivo Federal de 1972 exigiu conselhos consultivos de cidadãos em toda a burocracia federal e incentivou a participação de interesses organizados. Posto isto, seria natural que a maior presença da sociedade no processo de políticas obrigasse uma reorientação dos modelos analíticos em formatos menos hierárquicos e mais horizontais.

A expansão das atividades e da interação entre o societal e o estatal decorria de um lado pela criação de espaços oficiais dentro do Estado destinados a abrigar a participação da sociedade e do outro de demandas de grupos organizados de estudantes, sindicalistas, trabalhadores,

classes médias, servidores públicos, ambientalistas, movimentos feministas e mesmo consumidores. Roberts (2004, p.322) entender que:

“...tornando-se mais desconfiados do tamanho crescente do governo, do poder dos especialistas e do efeito da tecnologia, ativistas de todas as linhas de persuasão queriam mais controle direto e poder nas decisões que os afetavam. Até hoje, essas vozes e suas exigências não mostraram sinais de diminuir”.

Por sua vez, Alford e Friedland (1975) apontam a presença de interesses específicos como um elemento ainda pouco destrinchado pela literatura sobre políticas públicas na década de 1970. Isto decorreria da crescente dependência recíproca do Estado e da economia, a participação da elite econômica teria sido relativamente não contenciosa e, do ponto de vista da elite burocrática, política e funcionalmente necessária. Tais interesses tornaram-se importantes ativos políticos das burocracias na competição por recursos fiscais limitados e pela renovação legislativa favorável.

Diante destes desafios, discutimos cinco alternativas teóricas apresentadas por Sabatier (1991), Schlager e Blomquist (1996), John (2003) e Schlager (2006) como exemplos das abordagens que buscaram avançar sobre os modelos tradicionais. Estas são os modelos do Desenvolvimento e Análise Institucional (*IAD*) de Elionor Ostrom, das Correntes de Políticas (*PS*) de John Kingdon, modelo da Coalizão de Defensores (*ACF*) do próprio Paul Sabatier, a abordagem da Política da Estrutura da Escolha (*SC*) de Terry Moe e, por fim, a Teoria do Equilíbrio Pontuado (*EqP*) de Baumgartner e Jones como outra possível alternativa.

Estes modelos foram desenvolvidos a partir dos anos 1980 e representam uma tentativa de superar as tensões teórico-empíricas entre as abordagens dos estágios heurísticos e do debate entre incrementalismo e racionalismo, assim como dar conta da lógica da ampliação da participação de diversos grupos sociais no processo de políticas públicas.

Modelo das Correntes de Políticas

Valendo-se das contribuições do modelo da Lata do Lixo (*Garbage Can*) de Cohen e March (1972), Kingdon (1984) desenvolveu uma abordagem sobre a definição de agenda e de especificação das alternativas a serem adotadas que poderia, na visão de Sabatier (1991), ser expandida para todo o processo de políticas. O modelo de Kingdon aponta a existência de um elemento aleatório na definição dos temas que entram na agenda governamental. Todavia, isto não quer dizer que a aleatoriedade domina ou é a única explicação. Há espaço de interação entre a aleatoriedade e padrões recorrentes de problemas, políticas e política.

O processo seria dividido em três correntes distintas e autônomas: i) a corrente dos problemas: os problemas do mundo real que estão à disposição do sistema político para serem resolvidos e que eventualmente podem eclodir em crise e pressionar o sistema; ii) a corrente das

políticas: as alternativas políticas disponibilizadas pelos pesquisadores, grupos de defensores e outros especialistas, as alternativas tendem a ser resultado da acumulação de conhecimento e perspectivas entre os especialistas de um dado setor de políticas públicas; e, por fim, iii) a corrente da Política: os eventos afetos ao sistema político macro, como eleições, opinião pública, oscilações do humor nacional, mudanças administrativa e etc.

Estas três correntes seriam independentes, cada uma se desenvolvendo de acordo com suas próprias dinâmicas e regras. Em algumas conjunturas críticas, as três correntes unem-se e a possibilidade de maiores mudanças surgiria. A junção das três formaria as "*janelas de oportunidade*" (KINGDON, 1995, p. 19). Em resposta a um dado problema que ganha fôlego no debate setorial, a comunidade de especialistas apresentaria uma solução viável técnica e financeiramente e os políticos achariam vantajoso aprovar esta solução. Estas janelas são abertas com o surgimento de problemas graves, produtor de crises dentro do setor ou por acontecimentos na corrente Política que tornem soluções antes inaceitáveis mais palatáveis. Isto é, a agenda é posta pelos problemas ou pela política e as alternativas à disposição são geradas na corrente de políticas.

Todavia, assim como surgem, as janelas de oportunidade também se fecham. Caso uma oportunidade não seja aproveitada, outra terá que ser esperada. Diante disto, os empreendedores políticos exercem papel especial no modelo. Eles são os indivíduos que investem recursos na promoção de alguma proposta ou na identificação de algum problema, buscando criar condições para o atrelamento da corrente dos problemas com as soluções e para concatenar ambas com a corrente da política. Assim, os empreendedores tornam-se centrais para o amadurecimento de uma solução. Seu conjunto de atividades, como, por exemplo, escrever artigos, dar depoimentos, realizar audiências, buscar atenção da imprensa e encontrar-se várias vezes com pessoas envolvidas no setor, fazem com que certas soluções ganhem mais força, ainda que tenha que aguardar os atrelamentos entre as correntes para que elas possam se firmar na agenda de políticas públicas.

Modelo da Coalizão de Defensores

Sabatier e Smith (1993) desenvolveram um arcabouço conceitual do processo de políticas baseado em três pressupostos fundamentais: a) a maior parte do processo ocorre dentro de um subsistema, mas este é afetado por fatores macro sociais, econômicos e políticos; b) um modelo de indivíduo baseado na psicologia social, cujo comportamento é derivado de crenças normativas e não do cálculo racional maximizador ou em busca de satisfação; e c) os atores participantes dos subsistemas se organizam em coalizões de defesa.

O ACF organiza o processo de políticas por meio de três conjuntos de variáveis distintos e interativos: i) a interação entre as diferentes coalizões dentro de um subsistema; ii) os fatores externos dinâmicos, como as condições sócio-econômicas, a macro-política e os outros subsistemas; e iii) os fatores externos estáveis, tais como os atributos básicos do problema

tratados pelo subsistema, a distribuição e os constrangimentos de recursos, valores sócio-culturais fundamentais, estruturas sociais básicas e as regras constitucionais.

Cada coalizão de defensores é composta por atores oriundos de organizações públicas e privadas que partilham de um conjunto de crenças básicas comuns, tais como objetivos e percepções sobre políticas e relações causais e atuam com um grau não trivial de coordenação de suas atividades. Este seria o elemento chave do ACF: a existência de um conjunto de ideias centrais sobre relações causais e valores que amálgama e coliga os atores participantes em coalizões de defesa (JOHN, 2003).

O ACF conceitua o sistema de crenças em três níveis estruturais organizados hierarquicamente. No nível mais amplo estão as crenças profundas. Estas crenças envolvem suposições normativas e ontológicas sobre a natureza humana e a prioridade dada a certos valores. No próximo nível estão as convicções políticas: as aplicações das crenças profundas num dado subsistema, sendo, portanto, as crenças normativas sobre uma dada política ao se projetar uma imagem sobre como o subsistema deveria ser. Por fim, no último nível estão as crenças secundárias que são as preferências relacionadas com instrumentos específicos ou propostas lidando com subcomponentes do subsistema de uma política pública.

As coalizões se organizam em torno destas crenças centrais estáveis em médio prazo, em torno de uma década. Todavia, as coalizões passam por processos de aprendizagem que resultam em alterações nas crenças secundárias, podendo ser fonte de mudança nas políticas do subsistema. Assim, o aprendizado atualiza o entendimento da coalizão sobre as melhores estratégias a serem defendidas e sobre os mecanismos causais que afetam o problema tratado pela política pública (WARNER, 2008).

Além das alterações decorrentes das mudanças nas crenças secundárias pelos processos de aprendizado, alterações nos fatores externos dinâmicos podem ser outra fonte de mudança política (SABATIER, 1999).

Sabatier e Weible (2006) propuseram mais dois mecanismos dinâmicos: i) choques internos e ii) acordos negociados. O primeiro se refere aos choques internos que redistribuem os recursos políticos críticos e aqueles que confirmam as crenças políticas da coalizão minoritária contrária à dominante. Já o último se refere nas mudanças provocadas por acordos negociados entre as coalizões que estavam em confronto, que podem surgir devido ao aprendizado político ou por mecanismos de resolução de disputas. Outra fonte de alteração profunda de uma política pública é a substituição de uma coalizão dominante por outra, o que pode ser assumido como resultado de alterações nas condições externas.

Desenvolvimento e Análise Institucional

Estimulados pela análise micro-institucional e individualismo metodológico, Kiser e Ostrom (1982) propuseram que as políticas públicas são formadas por um conjunto de arranjos institucionais compreendendo regras, normas que padronizam as interações e estratégias dos

atores individuais e especificaram três distintos níveis para a análise do processo de políticas. A análise deve ser conduzida tanto dentro como entre esses níveis de ação. Estes são o nível operacional, que explicaria o mundo da ação dos indivíduos; o nível da escolha coletiva, que explicaria o mundo do processo de decisão autoritativa; e o nível constitucional, que explicaria o desenho dos mecanismos de escolha coletiva.

Indivíduos no nível operacional tomam ações diretas ou adotam estratégias para futuras ações dependendo das contingências esperadas. Eles estão normalmente autorizados para tomar um conjunto variado de ações neste nível sem acordos prévios com outros indivíduos. Os indivíduos – suas preferências, interesses e recursos – são a unidade básica de análise. As ações individuais são fruto dos atributos dos próprios indivíduos e da situação na qual estão inseridos.

As decisões coletivas são feitas pelos atores estatais (incluindo cidadãos atuando como burocratas) para determinar, fazer valer, continuar ou alterar ações autorizadas dentro dos arranjos institucionais. Estas decisões coletivas são planos para a ação futura. Diferentemente das decisões individuais, as decisões coletivas são impostas aos indivíduos inconformados. A autoridade para impor sanções é um atributo chave do nível de decisão coletiva. No terceiro nível, as decisões constitucionais são escolhas coletivas sobre as regras que governam o modo de processamento das decisões coletivas no futuro. Isto é, as escolhas constitucionais são decisões sobre as regras de decisão.

Neste arcabouço teórico, os arranjos institucionais conectam cada nível, sendo que as decisões realizadas num nível produzem as regras e instituições no qual o seguinte hierarquicamente opera. A ação no mundo físico, portanto, surge somente no nível operacional. As decisões neste último nível que afetam diretamente os cidadãos, sendo que as decisões nos outros níveis constituem-se em constrangimentos às decisões operacionais. Ademais, devido ao fato que os indivíduos estão normalmente incapacitados para alterar as condições físicas e materiais de seu contexto e os atributos de sua comunidade, eles focam suas energias nas alterações das regras que impõem constrangimentos ao seu comportamento (OSTROM, 2006).

A principal implicação desta abordagem é que o mesmo indivíduo irá se comportar de maneira diferente em situações distintas, pois o indivíduo *ostromiano* possui limitações cognitivas para o tratamento das informações e depende de sua percepção e avaliação dos custos e benefícios associados com os resultados esperados. Desta forma, um dos esforços foi desenvolver uma classificação das regras e instituições em uso que delineariam: as entradas e saídas de posições com acesso a recursos; as posições dentro do setor; o escopo das fronteiras funcionais e geográficas; regras autoritativas indicando o nível de discricção de cada indivíduo; o quanto há de comunicação entre os atores; as formas de agregação das ações individuais em decisões coletivas; e as sanções envolvidas na quebra das regras e os incentivos para a aderência (OSTROM, 1999; WARNER, 2008).

Modelo do Equilíbrio Pontuado

A teoria do Equilíbrio Pontuado (EqP) busca explicar o fato de que o processo de políticas públicas é caracterizado por ser em sua maior parte estável e com mudanças incrementais, pontuadas por momentos curtos de mudanças em grande escala (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2006). Para Robinson (2006) o EqP é um modelo teoricamente poderoso ao sintetizar o debate entre o incrementalismo e seus críticos, fornecendo um arcabouço que incorpora longos períodos de estabilidade com mudanças ocasionais dramáticas, mas infrequentes.

Essa proposta é uma adaptação da paleontologia que também discutia sobre a velocidade das mudanças no processo de evolução das espécies. A síntese do debate paleontológico feita por Gould (2002) foi uma teoria do equilíbrio pontuado. Gould argumentou que as espécies ficariam na maior parte do tempo em estagnação evolutiva, quando pequenas diferenças genéticas se desenvolvem sem afetar as características estruturais dos organismos. Estes períodos de estagnação são interrompidos por episódios raros no qual as forças da mudança superam as barreiras contra as alterações. Na paleontologia, *"uma pontuação pode ocorrer quando pressões oriundas do ambiente fazem com que as mudanças sejam necessárias e a variação genética aleatória cria uma adaptação biológica competitiva"* (GOULD, 2002, apud ROBINSON, 2006, p. 136).

Baumgartner e Jones (1993) propuseram que a lógica de pontuação no processo de políticas públicas é produto de relações de retroalimentação nas instituições políticas, conectando a EqP com teorias paralelas sobre o processo de mudança baseados em retornos crescentes e path dependence (ROBINSON, 2006). Na visão de True e outros (2006), o EqP acopla o processo de mudança incremental e de mudanças dramáticas ao fundamentar a análise do processo de políticas em dois alicerces: as instituições políticas e a racionalidade limitada no processo decisório.

True e outros (2006) enfatizam dois elementos relacionados ao processo decisório: como os assuntos são definidos no discurso público e como estes ascendem e saem da agenda pública. Conjuntamente, ambos explicariam a mudança incremental por meio do processo de reforço de políticas, ao criar dificuldades para grandes mudanças, permitindo apenas alterações nas margens, e a mudança profunda com a abertura de oportunidades de alteração por meio do questionamento ampliado de políticas vigentes.

A racionalidade limitada e as instituições influenciam o processo de políticas, pois os indivíduos e organizações não conseguem devotar atenção integral a todos assuntos sobre os quais possuem interesse e, devido a isso, há um compartilhamento institucional de funções políticas e de políticas para o processamento da informação. Isto se deve ao fato que os "sistemas políticos, como os humanos, não podem considerar simultaneamente todos os assuntos que enfrentam" (JONES, 1994 apud TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2006).

Desta forma, estes sistemas se dividem em dois níveis institucionais, o nível da macropolítica, onde se realiza a Política e o processamento serial, e o nível dos subsistemas, onde se realizam as políticas públicas específicas que são processadas paralelamente em cada um destes.

O processamento paralelo opera contra mudanças de políticas, pois ao processar assuntos

dentro de cada subsistema, que pode ser dominado por apenas um interesse, o ajustamento torna-se incremental e resultante de respostas às mudanças nas circunstâncias. Todavia, no centro das atenções da macropolítica algumas questões podem pegar fogo, dominar a agenda e resultar em mudanças profundas dentro de um ou mais subsistemas. Nesta circunstância, o processamento paralelo se esvai e o assunto entra na agenda da macro-política, movendo-se para um nível mais alto da agenda, o que cria possibilidades para que dinâmicas dramáticas ocorram.

Embora os subsistemas tendam a produzir uma dinâmica incremental, a interseção entre as capacidades de processamento paralelo destes e a necessidade de processamento serial do sistema macropolítico cria uma dinâmica não incremental. Contudo, a ascensão do assunto para o nível superior não significa que haverá uma ruptura na trajetória incremental, pois reformas são mitigadas, mas ainda sim é uma pré-condição para a ocorrência da pontuação. Uma pressão por mudança pode ser resistida, contudo se a pressão for suficiente, ela pode levar a “uma intervenção massiva por atores políticos não envolvidos previamente e instituições governamentais” (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2006, p. 159).

True, Jones e Baumgartner (2006) advogam que uma das condições para a ascensão hierárquica de um assunto requer uma mudança substancial na imagem de apoio da política. As imagens políticas são uma mistura de informações empíricas e apelos emotivos, funcionando como um motor do processo de políticas públicas. Os monopólios políticos são bem-sucedidos quando uma única imagem é aceita e apoia a política pública vigente. Todavia, quando surge outra imagem concorrente, ela pode atrair novos participantes e os mecanismos disponíveis para elevar um assunto do subsistema para a macropolítica surgem como oportunidades para que empreendedores políticos avançar seus interesses. Desta forma, pode-se considerar que o EqP entende, a partir da perspectiva do processo decisório, que pontuações surgem com a interação entre imagens e instituições, decorrentes de mudanças nas preferências ou no grau de atenção dado ao assunto pelos atores políticos.

Política da Escolha Estrutural

O modelo da Política da Escolha Estrutural (SC) concebe as políticas públicas como arranjos institucionais, assim como o IAD. O modelo assume que mudanças institucionais são resultados de ações de indivíduos racionais para superar problemas de ação coletiva, visando a obtenção de ganhos mútuos por meio da colaboração. O modelo de Moe contribui com a literatura institucionalista ao demonstrar o papel exercido pela política no processo de construção institucional, o distanciando da abordagem baseada na teoria econômica, única e exclusivamente (MOE, 1990; SCHLALER; BLOMQUIST, 1996). As instituições são nesta abordagem armas de coerção e de redistribuição, e não apenas instrumentos de resolução de problemas de ação coletiva, ao serem resultados da política e da tomada de decisão em ambientes marcados pela incerteza. Como em outras políticas públicas, o arranjo institucional resulta de “meios autoritativos pelos quais indivíduos forçam legalmente outros a aceitar os resultados que estes últimos nunca aceitariam voluntariamente” (MOE, 1990, p. 250).

A SC concebe que a formação da política pública e das organizações burocráticas que a implementa decorre da interação entre os grupos de interesses, políticos e burocratas dentro de um determinado contexto democrático e incerto sobre o futuro. Os níveis de decisão incluem uma hierarquia de dois níveis. No primeiro nível estão as hierarquias internas das agências burocráticas e no outro a estrutura institucional de controle político que conecta a esfera da política com os grupos. Moe explora os processos nos quais os grupos lutam pela obtenção de controle sobre as estruturas de elaboração de políticas, visando obter arranjos institucionais e políticas preferidos. Contudo, devido ao fato que esta escolha estrutural se dá num ambiente político, o resultado obtido não é necessariamente eficiente ou efetivo.

Ademais, o modelo aborda apenas contextos democráticos. Assim, aqueles que ocupam as posições de autoridade pública, sabem que as controlam temporariamente, seja o controle realizado sozinho ou por meio de uma coalizão. Como em democracias, governos perdem eleições (PRZEWORSKI, 2010), a autoridade pública entende que ocupa este espaço temporariamente e que pode estar fora do governo amanhã. Desta forma, o governo busca estabelecer seus interesses e políticas por meio da criação de agências burocráticas insuladas, reduzindo a chance que, no futuro, mudanças no domínio da política prejudiquem seus interesses. Este processo de insulamento faz com que agências que implementam certas políticas públicas se libertem da interferência de grupos políticos, sobretudo quando o atual grupo dominante perder o poder.

No entanto, grupos no poder podem ter que fazer compromissos com adversários, de forma que estes últimos impõem condições que prejudiquem as políticas e instituições às quais se opõem e mesmo estabelecem regras que lhes deem maior controle sobre agências e políticas, em antecipação de retornos futuros de poder (MOE, 1990). Desta forma, o SC ironicamente prevê que atores orientados pela maximização de poder e controle tendem a fazer ou aceitar escolhas no processo de políticas que distancia o desenho institucional do desenho de política que alcançaria os seus resultados preferidos. Ou, em outras palavras, não é possível assumir conexões entre meios institucionais e objetivos de políticas devido à política da estrutura da escolha.

O Gerenciamento do processo de políticas públicas: os modelos teóricos da terceira geração

As transformações das últimas décadas do século 20, como a crise fiscal, as transformações sociais e a "globalização" culminaram em mudanças profundas na gestão pública, reflexo disso foi o fato de que os anos 80 e 90 foram marcados por reformas do aparelho estatal em todo o mundo (KEINERT, 2007). Como uma oposição à administração burocrática, vista como deficitária, emergiu o modelo de administração gerencial baseada na descentralização, no controle de resultados e no controle social (PEREIRA, 2006), além disso, houve "aumento da consciência a respeito do 'valor dos recursos' (value money) públicos [...], incorporando o valor da eficiência na lógica de funcionamento da burocracia" (ABRUCIO, 1997, p.15).

Ainda, fenômenos como a globalização e a democratização minaram severamente a capacidade do estado de controlar diretamente os resultados sociais (HOWLETT, 2008). A partir disso, novos modelos de governança foram desenvolvidos para funcionar eficazmente e cumprir as metas de política pública (HOWLETT; RAYNER, 2007). Entretanto, a globalização aumentou a complexidade institucional, na medida em que “dois ou mais regimes distintos geram estruturas de governança interligadas relacionadas às áreas de questões amplas (ex. biodiversidade, clima)”(OBERTHÜR, STOKKE, 2011, p.10).

As teorias recentes, que denominamos aqui de terceira geração, refletem em parte os fenômenos elencados acima, na medida em que se preocupam com o gerenciamento de sistemas que produzam políticas mais eficazes (como é o caso do Modelo de Robustez) e com a complexidade institucional e a interligação das decisões nos diversos níveis (modelo de Ecologia de Jogos). Pode-se considerar que buscam refletir os novos desafios da administração pública em uma ambiente mais complexo se comparado às teorias de segunda geração desenvolvidas na década de 80 e 90.

Essas teorias foram apresentadas em edição especial do *Policy Studies Journal* de 2013. Todas procuram elucidar diferentes aspectos do processo político. São elas:

- Ação Coletiva Institucional (Institutional Collective Action Framework) de Richard Feiock;
- Ecologia de Jogos (Ecology of Games Framework) de Mark Lubell;
- Regime de Políticas (Policy Regime Perspective), de Peter May e Ashley Jochim,
- Robustez (Robustness Framework) de John Anderies e Marco Janssen
- Aprendizado Coletivo (Collective Learning Framework) de Tanya Heikkila e Andrea Gerlak;
- Narrativa (Narrative Policy Framework) de Elizabeth Shanahan, Michael Jones, Mark McBeth, e Ross Lane.

Foram escolhidas duas das teorias para discorreremos a seguir, dentre as seis apresentadas na edição especial do periódico: o modelo de Ecologia de Jogos (LUBELL, 2013) e o modelo de Robustez (ANDERIES; JANSSEN, 2013). A escolha justifica-se pelo fato de que os próprios autores das teorias deixaram claro que entendiam o processo político como um sistema complexo e as teorias tradicionais não dariam conta de explicá-lo em toda a sua amplitude.

Essas duas propostas buscam preencher a lacuna da complexidade e procuram se distanciar das teorias de segunda geração. Já as demais, aparecem como resultado do desenvolvimento e aplicações do modelo de ACF, configurando-se como modelos complementares aos da segunda geração e por isso não foram incluídas nesta análise. Isto porque, além de revisar cada teoria em seus aspectos, estamos interessados em compreender a evolução do campo de públicas e de sua teorização entorno das próprias alterações nos processo de políticas.

O modelo de Robustez

Anderies e Janssen (2013) afirmam que os modelos tradicionais são insuficientes para compreender as políticas públicas em um ambiente de maior complexidade. Não obstante o reconhecimento de que avanços foram feitos, mencionando como exemplo o modelo de coalizões de advocacia, os autores defendem a necessidade de desenvolvimento de outros ferramentais teóricos. Na medida em que o ambiente em que as políticas públicas são construídas é marcado pela fluidez e a globalização, “o que é necessário é um processo político ‘meta’ [...] para lidar com interações de escala cruzada que certamente se tornarão mais predominantes à medida que o processo de globalização se desenrolar nas próximas décadas” (ANDERIES; JANSEN, 2013, p.532).

O modelo de coalizões de advocacia assume que “parâmetros relativamente estáveis”, externos ao subsistema, influenciam o processo político e são compostos por fatores que seriam bastante difíceis de serem alterados, como: os atributos básicos da área do problema, a distribuição dos recursos naturais, os valores socioculturais e estrutura social, e a estrutura de regras básicas do sistema político (SABATIER; SMITH, 1993). Entretanto, para Anderies e Jensen (2013) isso não ocorre sempre. Algumas vezes as mudanças nesses parâmetros são mais rápidas que o andamento das políticas no subsistema. Eles citam o exemplo da questão das mudanças climáticas, afirmando que os efeitos sentidos no ambiente são mais rápidos (derretimento de geleiras, movimentos sociais ou ambos) do que o andamento da construção de uma política climática, visto que poucas são as evoluções das negociações internacionais do clima.

Portanto, segundo os autores, nem sempre os pressupostos de mudanças lentas e parâmetros estáveis do sistema assumidos pelo modelo de coalizões de advocacia acontecem na realidade. Argumentam então que é necessária uma abordagem sistemática para entender a interação dinâmica entre o que denominam de “contexto político” - equivalente a noção de “parâmetros relativamente estáveis” - e os “processos de intervenção” - equivalente às ações desenvolvidas nos subsistemas de políticas (ANDERIES; JANSSEN, 2013). Os processos de intervenção representariam o espaço de atuação dos atores (micro) e o contexto político (macro) os aspectos estruturais que influenciam o comportamento dos atores.

Os autores deixam explícito que a política pública neste caso, é entendida como um componente de um sistema adaptativo complexo, que denominam de sistema sócio-ecológico (SES), onde a política afeta e é afetada pelos processos biofísicos do contexto a qual está inserida. Exemplos desses processos biofísicos seriam a degradação do solo, alterações climáticas, entre outros (ANDERIES; JANSSEN, 2013).

A definição de sistema sócio-ecológico é a mesma utilizada pelo IAD e configura-se como um conjunto de atores (usuários de recursos), uma estrutura de governança e um sistema de recursos, que estão continuamente evoluindo e adaptando-se em diferentes escalas e níveis do sistema. Assim, o próprio processo político é visto como propriedade emergente de um sistema sócio-ecológico dinâmico. A estrutura desses relacionamentos é o que os autores denominam de “aptidão” entre as condições biofísicas, atores, e as regras. Um sistema com boa aptidão é aquele que aproveita estruturas biofísicas e sociais para reduzir os custos de monitoramento, de sanção e de gestão de conflitos (ANDERIES; JANSSEN, 2013).

Os autores defendem que embora não seja possível compreender todos os aspectos de um sistema complexo, os pesquisadores precisam aprender a como gerenciá-los. Alertam para o fato de que em um mundo em constante mudança as políticas que são apropriadas para um contexto podem revelar vulnerabilidades em outro (ANDERIES; JANSSEN, 2013). A experimentação seria um mecanismo para aumentar a probabilidade de alcançar uma boa adequação entre as políticas e as condições locais, o que poderia ser feito por meio do estudo de grandes sistemas com o intuito de identificar quais os aspectos são robustos ao tamanho do sistema e aqueles que não são. A ideia é se chegar a um ponto ótimo entre vulnerabilidade e robustez (ANDERIES; JANSSEN, 2013). Neste sentido, os autores defendem que não se deve pensar em processos políticos “direcionados por coalizões que defendem a ‘política certa’ e sim que devem ser pensados direcionamentos que estimulem a experimentação, adaptação e aprendizado” (ANDERIES; JANSSEN, 2013, p.532).

Ao considerar a interação dinâmica entre “contexto político” e os “processos de intervenção”, o modelo assume uma das características de um sistema complexo, que é a constante interação entre as partes em um equilíbrio dinâmico. A ideia de gerenciamento do sistema é uma das razões para a proposição do modelo, pois segundo os autores, mesmo não se podendo conhecer todo o funcionamento de um sistema complexo, devido a incerteza, é possível gerenciá-lo. Vale ressaltar que os próprios autores não se preocupam em explicar o que seria esse “gerenciamento do sistema”.

O modelo de Ecologia de Jogos

Quanto ao modelo de Ecologia de Jogos, Lubell (2013, p. 357), afirma que “a complexidade institucional não é uma hipótese, é um fato” e que as ciências políticas precisam de um modelo teórico para analisar empiricamente “a estrutura, processo, evolução e resultados de tais sistemas adaptativos complexos” (LUBELL, 2013, p.537). Visando preencher essa lacuna, o autor atualizou o modelo de Ecologia dos Jogos (EG) desenvolvido por Norton Long (1958). A principal característica do modelo de Ecologia de Jogos é proporcionar a análise da interação de diversas políticas simultaneamente (governança), considerando que o resultado de uma política se dá em função de decisões tomadas em múltiplos “jogos” ao longo do tempo. Um jogo político consiste em um conjunto de atores políticos que participam de um processo de tomada de decisão coletiva regido por regras formais ou informais - que denomina de “instituição política” - que ocorre dentro de uma arena política geograficamente definida – denominada “sistemas” (LUBELL, 2013).

Os sistemas de política são territórios com problemas públicos, múltiplas instituições relativas ao problema, e vários atores. Os sistemas podem ser definidos em diferentes escalas: local, regional, estadual, nacional e global. Parte-se do pressuposto que as instituições estão ligadas em vários níveis e uma decisão em uma instituição afeta o conjunto de possíveis soluções de outra instituição (LUBELL, 2013). Por exemplo, uma decisão em nível de federal, irá moldar a dinâmica da “ecologia política” em níveis mais baixos, como o estadual e o municipal. Os resultados das políticas dependem ainda de como os indivíduos tomam decisões a respeito do

uso dos recursos em cada questão. Os atores também podem se envolver em comportamento estratégico em diferentes sistemas, do local ao global, a fim de reformular as instituições em diferentes níveis para melhor prosseguir os seus interesses (LUBELL, 2013).

A mudança no jogo pode ocorrer induzida por fatores internos ou externos. A primeira ocorre a partir das estratégias dos próprios atores envolvidos, que podem transitar por diferentes escalas, e envolvem-se em processos de aprendizado político, podendo criar e destruir instituições. A segunda forma, pode decorrer da mudança nos recursos existentes e advir de decisões em instituições de nível superior, que impactariam nas decisões no jogo local. As mudanças seriam de difícil previsão e às vezes poderiam ser expressivas. O sistema que consegue se adaptar ao ambiente em constante mudança e continuar a promover soluções para problemas de ação coletiva ao longo do tempo, seria considerado eficiente ou resiliente (LUBELL, 2013).

Lubell (2013, p.538) indica que se baseou na literatura de sistemas complexos adaptativos para propor o modelo. Nestes modelos "as saídas e os resultados das políticas são a função das decisões tomadas em vários jogos ao longo do tempo", assumindo como pressuposto que os padrões globais do sistema são resultado de inúmeras interações locais entre os componentes heterogêneos e de auto-organização dos atores em diferentes escalas. Assim, as instituições que são mais eficazes na resolução de problemas de ação coletiva e que distribuem os recursos de forma que os atores poderosos percebem como justa possuem maior probabilidades de sobrevivência (LUBELL, 2013).

O modelo pretende produzir hipóteses empiricamente testáveis sobre a estrutura e função dos sistemas que envolvem a interdependência de várias políticas, os processos que influenciam o comportamento individual e a mudança institucional e, compreender como diferentes tipos de arranjos institucionais estão ligados aos resultados e os efeitos das políticas, a fim de fornecer recomendações sobre como gerenciar o sistema. Para o autor, os acadêmicos e analistas de políticas devem fornecer recomendações aos *policymakers* a fim de ajudá-los a alcançar seus objetivos (LUBELL, 2013).

A noção de interação entre os componentes, central ao conceito de sistema complexo, é mais alargada que no modelo de Robustez, pois além de compreender a interação entre o "processo político" e o "contexto político", o modelo considera a interação sobre decisões políticas em diversos níveis como fatores causais para a explicação de determinada política. As instituições são consideradas interligadas. Neste ponto, o modelo se propõe a fazer tanto uma análise longitudinal, como também das interações verticais entre os diferentes níveis, do internacional ao local.

Da mesma forma que no modelo de Robustez em que um sistema é considerado adequado, neste caso, o sistema também é considerado eficiente ou resiliente de acordo com sua capacidade de adaptação e de continuar a promover soluções eficazes para os problemas. As instituições são os componentes em que a evolução operaria, na medida em que aquelas consideradas mais eficazes do ponto de vista da resolução dos problemas sobreviveriam ao longo do tempo. Da mesma forma, o autor justifica que a ideia de se compreender um sistema complexo é fundamentalmente gerenciá-lo. Em suas palavras, o modelo:

pretende produzir hipóteses empiricamente testáveis sobre a estrutura e função de sistemas complexos de governança adaptativa, analisar os processos causais que impulsionam o comportamento individual e a mudança institucional e, finalmente, entender como diferentes tipos de arranjos institucionais estão vinculados a produtos e resultados de políticas a fim de fornecer recomendações sobre como gerenciar o sistema (LUBELL, 2013, p.538).

Em suma, o conceito de equilíbrio dinâmico está implícito na ideia de interação dinâmica entre o "contexto político" e os "processos de intervenção", do modelo de Robustez. O modelo não aborda a questão da evolução, seu foco está em compreender as interações dos componentes em constante mudança, o que de certa forma traz imbuída a ideia de adaptação.

O modelo de Lubell (2013) pretende abarcar todos os conceitos de um sistema complexo, a interação para ele é mais detalhada que no modelo de Robustez. A unidade de análise é alargada para além dos dois níveis do modelo de Anderies e Janssen (2013), assumindo que o processo político ocorre em diferentes níveis desde o internacional ao local e essa interação influencia na política formulada e implementada. Dessa forma, além da interação longitudinal, ao longo do tempo, o modelo, também se presta a analisar a interação vertical (entre os níveis).

A noção de adaptação também está presente ao considerar que um sistema poderia ser mais ou menos resiliente ou eficiente na medida em que consegue em maior ou menor grau se adaptar as constantes mudanças. As instituições nesse caso seriam o componente em que a evolução opera, na medida em que o modelo considera que as instituições mais eficazes evoluiriam. Da mesma forma que no modelo de Robustez, a noção de gerenciamento do sistema também se faz presente.

Entretanto, os dois modelos não propõem uma metodologia específica para se conduzir a análise conforme seus pressupostos. Lubell (2013) sugere que a análise de redes sociais pode contribuir, entretanto, assume que outros direcionamentos metodológicos ainda precisam ser pensados.

Considerações finais

Procurou-se neste trabalho fazer uma revisão do campo de estudos das teorias sobre o processo de políticas públicas. Além de compreender em detalhes cada um dos modelos e teorias, o trabalho também demonstrou a própria evolução do campo, que acompanhou os movimentos da ciência política enquanto campo de estudos e a própria evolução da concepção do Estado, do papel cumprido pelas políticas públicas e da ampliação do envolvimento de atores no processo, o que culminou afetando as formas com as quais a literatura sintetizava e estilizava os argumentos sobre os determinantes fundamentais do processo de políticas. Este artigo colabora ao aprofundar o entendimento sobre o processo das políticas públicas, especialmente dos produtos

da interação entre seus elementos-chave, de modo a contribuir para se pensar em outros instrumentos teóricos e/ou novas abordagens de análise.

De forma geral, as teorias e modelos analisados compreendem os seis elementos-chave do processo político de forma diferente. Elas variam na forma como compreendem a racionalidade dos atores, em um *continuum* entre racionalidade compreensiva e limitada. Algumas se focam nos atores coletivos, outras nos atores individuais, dando destaque a determinados tipos de atores específicos como os *policy brokers* e *policy entrepreneurs*, e ainda assumem a possibilidade de organização dos atores em redes, coalizões ou subsistema de políticas.

As instituições são consideradas como regras formais ou informais. Assumem que as ideias e as crenças moldam a atitude de grupos e subsistemas, e conseqüentemente moldam a política. O contexto importa, seja o micro (do subsistema de políticas específico) ou o contexto macro do sistema político do país ou o internacional. E finalmente, consideram os eventos que pode influenciar as atitudes dos atores ou chamar atenção para um problema. Cada um desses elementos ajuda a compreender as decisões sobre uma política pública e seus padrões de mudança.

Cada modelo e teoria lança luz sobre alguma face específica do processo, tentando compreender, por exemplo, como um tema ascende a agenda, como mudanças de grande envergadura acontecem ou como as decisões são tomadas. Nosso trabalho procurou mostrar que, a partir da revisão dessas teorias, avançamos em nosso conhecimento sobre o processo de políticas públicas. Não obstante, esforços devem ser feitos para revelar as potencialidades e as limitações de cada enfoque, já que nenhuma das teorias analisadas nos oferece um arcabouço completo para compreender o fenômeno. Além disso, a combinação de *insights* de várias teorias pode ser um caminho para o estudo de casos empíricos. Cabe aos pesquisadores do campo, compreender profundamente o processo das políticas públicas de forma que possa escolher como utilizar essas ferramentas teóricas ou produzir novas se for o caso, mas sempre tendo em mente que são apenas ferramentas e não a realidade do processo em si.

O trabalho também permitiu compreender a evolução do campo, partindo do chamado de Lasswell para estudo das políticas públicas visando aprimorar a democracia (DE LEON; WEIBLE, 2010), que segundo Cairney e Weible (2017, p.625), acabou não se configurando dessa forma, pois houve um rompimento entre ciência básica e aplicada, perpassando na década de 1980 e 1990 por uma "ênfase exagerada na formulação de políticas e não a multiplicidade de escolhas no processo político"⁴, e agora parece haver um movimento dos acadêmicos do campo buscando retomar as ideias de Laswell, buscando uma integração entre prescrição e descrição, ou seja no "conhecimento de" e "conhecimento em", o que pode ser evidenciado a partir da revisão dos modelos teóricos da terceira geração que trazem a preocupação com o gerenciamento das políticas públicas em face da crescente complexidade dos desafios que demanda a solução por meio de políticas públicas e da ação orquestrada do estado com um maior leque de atores.

Cairney e Weible (2017, p.626), destacam que a nova ciências das políticas traz um desafio

⁴ Do original: "overemphasis on policymaking rather than the multitude of choices in the policy process"

maior aos pesquisadores do campo, que devem: “descrever, explicar e prescrever uma base de conhecimento que pode ser usada para dar conselhos de política; e mostrar aos formuladores de políticas que [...] sucesso depende de sua capacidade de aprender e se adaptar”, sempre tendo em mente que “o processo de políticas é muito complexo para ser compreendido e contém muitas pessoas tentando várias estratégias para responder melhor a um contexto em constante mudança” (p. 625).

Referências

- ABRUCIO, F. L. *O impacto gerencial na Administração Pública: Um breve estudo sobre a experiência internacional recente*, Cadernos ENAP No 10, Brasília, 1997.
- ALFORD, R. R.; FRIEDLAND, R. Political participation and public policy. *Annual Review of Sociology*, v. 1, n. 1, p. 429-479, 1975.
- ALLISON, G.; ZELIKOW, P. *The essence of decision*. Boston: Little, Brown, 1973.
- ANDERIES, J. M.; JANSSEN, M. A. Robustness of social-ecological systems: implications for public policy. *Policy Studies Journal*, v. 41, n. 3, p. 513-536, 2013.
- ANDERSON, J. *Public Policymaking*. Nova York. Praeger. 1975
- BOONE, R.W. (1972). Reflections on the citizen participation and the economic opportunity act. *Public Administration Review*, 32, 444-456.
- BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. 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.
- CAIRNEY, P.; HEIKKILA, T. A Comparison of Theories of the Policy Process. In: SABATIER, P.; WEIBLE, C. *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press, 2014, P.363–90.
- CAIRNEY, P.; WEIBLE, C. M. The new policy sciences: combining the cognitive science of choice, multiple theories of context, and basic and applied analysis. *Policy Sciences*, v. 50, n. 4, p. 619-627, 2017.
- DeLEON, P. The stage Approach to the policy Process: What has It done? Where Is It Going"; in SABATIER, P. (ed). *Theories of the Policy Process*. Theoretical Lenses on Public policy. Westview Press, Oxford. 1999.
- DeLEON, P; WEIBLE, C. M. Policy Process Research for Democracy: A Commentary on Lasswells Vision. *International Journal of Policy Studies*, v. 1, n. 2, p. 23-34, 2010.
- EASTON, D. et al. *Modalidades de análise política*. Editora Zahar Rio de Janeiro, 1970.
- FISCHER, F. *Reframing Public Policy*. Oxford: Oxford University Press. 2003

- 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, 2009.
- GARSON, D. G. From policy science to policy analysis: A quarter century of progress. In DUNN, W. N. (Ed.) *Policy analysis: Perspectives, concepts, and methods* (pp. 3-22). Greenwich: JAI Press Inc, 1986.
- GOULD, S. J. *The structure of evolutionary theory*. Harvard University Press, 2002.
- HAM, C.; HILL, M. *O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno*. Tradução: Renato Amorim e Renato Dagnino, Campinas, 1993.
- HILL, M.; HUPE, P. *Implementing Public Policy. An Introduction to the Study of Operation Governance*. 2009.
- HOFFERBERT, R. *The study of public policy*. New York, Merril, 1974.
- HOWLETT, M.; RAYNER, J. Design principles for policy mixes: cohesion and coherence in 'new governance arrangements'. *Policy and Society*, v. 26, n. 4, p. 1-18, 2007.
- HOWLETT, M. Managing the "hollow state": Procedural policy instruments and modern governance. *Canadian Public Administration*, v. 43, n. 4, p. 412-431, 2000.
- JENKINS, B. Policy Analysis: Models and Approaches In HILL, M. *The Policy Process: a Reader*, 1993.
- JOHN, P. *Analysing Public Policy*. Londres: Cassell, 1998.
- JOHN, P. Is there life after policy streams, advocacy coalitions, and punctuations: Using evolutionary theory to explain policy change? *Policy Studies Journal*, v. 31, n. 4, p. 481-498, 2003.
- KEINERT, T. M. *Administração Pública no Brasil*. 2. ed. São Paulo: Fapesp, 2007.
- KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Harper Collins. 2a Ed., 1995.
- KINGDON, J. W. *Agendas, alternatives, and public policy*. 2. ed. Pearson, {1984} 2010.
- KISER, L. L.; OSTROM, E. 1982. The Three Worlds of Action: A Metatheoretical Synthesis of Institutional Approaches. In OSTROM, E.(Ed.): *Strategies of Political Inquiry*. Beverly Hills, CA: Sage, p.179-222.
- LAM, W. F. et al. *An institutional analysis approach: findings from the NIIS on irrigation performance*. International Water Management Institute, 1994.
- LASSWELL, H. D. The Policy Orientation. In: Lerner, D.; Lasswell, H.D. (orgs.): *The Policy Sciences*. Stanford: Stanford University Press, 1951, p.3-15.
- LINDBLOM, C. E. Still muddling, not yet through. *Public Adm. Rev.*, v.39, n.6, p. 517-26, 1979.
- LINDBLOM, C. E. *The intelligence of democracy: Decision making through mutual adjustment*. New York: Free Press, 1965.
- LINDBLOM, C. E. The science of "muddling through". *Public Adm. Rev.*, v.9, n.2, p.79-88, 1959.

- LIPSKY, M. *Street-level Bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russel Sage Foundation, 1980.
- LUBELL, M. Governing institutional complexity: The ecology of games framework. *Policy Studies Journal*, v. 41, n. 3, p. 537-559, 2013.
- MARCH, J. G.; OLSEN, J. P.; COHEN, M. D. A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, v. 17, p. 1-25, 1972.
- MOE, T. Political Institutions: The Neglected Side of the Story. *Journal of Law Economics and Organization*, v. 6, n. 6, p. 213-254, 1990.
- OBERTHÜR, S.; STOKKE, O. S. (Eds). *Managing Institutional Complexity: Regime Interplay and Global Environmental Change*. MIT Press, 2011.
- OSTROM, E. A Behavioral Approach to the Rational Choice Theory of Collective Action. *American Political Science Review*, v. 92, n.1, p. 1-22, 1998.
- OSTROM, E. Institutional rational choice: An assessment of the institutional analysis and development framework. In P. Sabatier (Ed.), *Theories of the policy process* (pp. 35-72). Boulder: Westview Press. Ostrom, 2006
- PEREIRA, L. C. B. (org.). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. 7. ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.
- PRZEWORSKI, A. *Democracy and the limits of self-government*. Cambridge University Press, 2010.
- ROBERTS, N. Public deliberation in an age of direct citizen participation. *The American review of public administration*, v. 34, n. 4, p. 315-353, 2004.
- ROBINSON, S. E. Punctuated Equilibrium Models in Organizational Decision Making. In: Morçol, G. (Ed). *Handbook on Human Decision-Making*. FL: CRC Press, pp. 133-149, 2006.
- SABATIER, P; WEIBLE, C. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. In: Sabatier, P. (org.). *Theories of the policy process*. Cambridge: Westview, 2006.
- SABATIER, P. A. (Ed.). *Theories of the policy process*. 2. ed. Boulder, CO: Westview Press, 2007.
- SABATIER, P. A. Fostering the development of policy theory. In: SABATIER, P. A. (Ed.), *Theories of the policy process*, Boulder: Westview Press. 1999, p. 261-276.
- SABATIER, P. A. The need for better theories. In: SABATIER (Ed.) *Theories of the policy process*, p. 3-17, 1999.
- SABATIER, P. A. Toward Better Theories of the Policy Process. *Political Science and Politics*. v. 24, n. 2., Jun, 1991.
- SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. The advocacy coalition framework: an assessment. *Theories of the Policy Process*, 1993.
- SCHLAGER, E; BLOMQUIST, W. A comparison of three emerging theories of the policy process. *Political Research Quarterly*, v. 49, n. 3, p. 651-672, 1996.

- SCHLAGER, E. A Comparison of Frameworks, Theories, and Models of Policy Process. In: Sabatier, P. (Ed.). *Theories of the Policy Process*. Oxford, Westview Press, 2007.
- SIMON, H. A. *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organizations*. 4 ed. New York: Free Press. (1945). 1997/
- SMITH, G.; MAY, D. The Artificial Debate Between Rationalist and Incrementalist Models of Decision-Making', *Policy and Politics*, v. 8, n. 2, 1980.
- SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, v. 8, n.16, p.20-45, 2006.
- TRUE, J. L.; JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R. Punctuated equilibrium theory. In: SABATIER, P. *Theories of the policy process*. 2. ed. Cambridge, MA: Westview Press, 2007. p. 155-187.
- WARNER, T. Comparing Theories of the Policy Proess and State Tuition Policy: Critical Theory, Institutional Rational Choie and Advocacy Coalitions. Dissertation presented to the Faculty of the Graduate School University of Missouri. 2008.
- WEIBLE, C. M.; CARTER, D. P. Advancing policy process research at its overlap with public management scholarship and nonprofit and voluntary action studies. *Policy Studies Journal*, v. 45, n. 1, p. 22-49, 2017.
- WILDAVSKY, A. *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston: Little, Brown, 1979.
- WORTHEN, B. et. al. *Avaliação de Programas: concepções e práticas*. Editora Gente/Edusp, 2004