



Artigo

**Políticas participativas e a nova literatura de análise de políticas públicas:
Novos horizontes para agenda de pesquisa**

*Participatory politics and the new literature of policy process:
New perspectives for research agenda*

*Política participativa y la nueva literatura para análisis de las políticas públicas:
Nuevos horizontes para la agenda de investigación*

Felipe Gonçalves Brasil ¹

¹ Filiação institucional. Bacharel em Gestão de Políticas Públicas pela Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo, mestre e doutorando em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos - São Carlos, São Carlos, SP e professor Substituto no Departamento de Administração Pública da Universidade Estadual "Julio de Mesquita Filho", Araraquara, SP, Brasil.

Correspondência: E-mail: fbrasil.pp@gmail.com

Resumo

Da organização dos movimentos sociais no final da década de 1960 até a institucionalização da participação na Constituição de 1988 a agenda de pesquisa sobre as instituições participativas no Brasil não só se consolidou no cenário acadêmico como vêm crescendo e se diversificando nas últimas décadas. Com o objetivo de inserir a mais recente literatura do campo de políticas públicas nos estudos das instituições participativas, o presente trabalho parte do entendimento das políticas públicas como um campo epistemológico fronteiro e multidisciplinar. Assim, é através da explanação de algumas de suas teorias e de modelos próprios de análise da formulação de políticas que se pretende mostrar novos horizontes para a agenda de pesquisa sobre as instituições participativas.

Palavras-chaves: Formulação de Políticas Públicas, Instituições Participativas, Políticas Públicas, Análise da Produção de Política.

Abstract

From the organization of social movements in the late 1960s to the institutionalization of participatory politics in the Brazilian Federal Constitution in 1998, the research agenda on participatory institutions in Brazil was not only consolidated in the academic setting as been growing and diversifying in the past decades. The main objective of this paper is to put the most recent literature of policy process applied to studies of participatory institutions. This paper assumes that the public policy are multidisciplinary epistemological field of knowledge. Thus, it is through the explanation of some of his theories and models of the policy process analysis that we aims to show new perspectives for the research agenda on participatory institutions.

Keywords: Formulation of Public Policies, Participatory Institutions, Public Policy, Policy Process Analysis..

Resumen

De la organización de los movimientos sociales a finales de 1960 a la participación institucionalizada en la Constitución Federal de Brasil en 1988, la agenda de investigación en instituciones participativas no sólo se consolidó en el ámbito académico como ido creciendo y diversificando en las últimas décadas. Con el fin de insertar la literatura más reciente del del campo de las políticas públicas en los estudios de las instituciones participativas, este trabajo comprende las políticas públicas como un campo epistemológico multidisciplinario. Por lo tanto, es através de la explicación de algunas de sus teorías y modelos propios de análisis de la formulación de políticas que pretendemos mostrar nuevos horizontes para el agenda de investigación sobre las instituciones participativas.

Palabras Clave: Formulación de Políticas Públicas, Instituciones Participativas, Políticas Públicas, Análisis da Producción de Políticas.



Introdução

As políticas de gestão participativa, como Conselhos Gestores de Políticas Públicas e o Orçamento Participativo, são, atualmente, exemplos de objetos de estudos vistos como mecanismos geradores do crescimento da participação popular nas decisões governamentais, sustentados pela aposta na sua potencialidade inclusiva e, portanto, no seu impulso à consolidação democrática no Brasil. Crescentes no Brasil pós-redemocratização, seja pelo seu caráter multidisciplinar, seja por sua importância social e política, esses novos centros de empoderamento popular têm sido estudados como um dos principais mecanismos geradores de crescimento democrático, influenciados pelas ideias que constituíram as teorias participativas e deliberativas de democracia. É baseado nessas perceptivas que o foco das pesquisas tem se deslocado, em grande medida, para estudos de configuração e de avaliação da participação institucionalizada. Assim, fortemente embasado nos preceitos das teorias democráticas, das teorias de movimentos sociais e do neo-institucionalismo, os trabalhos que buscam entender essa nova forma de participação popular foram formando aquilo que chamamos de agenda de pesquisa sobre as instituições participativas no Brasil.

Entretanto, parece que a literatura de um campo recente, surgido em meados da década de 1950 nos Estados Unidos, tem sido notada somente na última década: A literatura de políticas públicas. Emergente nos últimos anos, o termo políticas públicas parece ter conquistado tanto a academia como o Governo, os candidatos a cargos políticos e a sociedade civil. Porém, dessa emergência surge uma questão metodológica preocupante: a definição dos termos. Afinal, o que de fato é uma política pública? Como entender políticas públicas como um campo ou uma área do conhecimento? Se entendermos políticas públicas pela definição mais simplificada de Thomas Dye que descreve políticas públicas como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer”, uma questão nos parece certa: a ideia de que o agente mais importante do processo de produção de políticas públicas é o governo. Baseado nessa definição, o campo das políticas públicas se propõe, portanto, a entender o Estado em ação, suas escolhas pelo que fazer e pelo que não fazer.

A utilização da literatura de políticas públicas no exame das instituições ou das políticas de gestão participativas é, sem dúvidas, uma lacuna no debate que apenas recentemente começa a ser sanada. Se ao invés de entendermos as políticas participativas como sendo Instituições que produzem políticas públicas e passarmos a enxergá-las como sendo, cada uma delas, uma política pública, nos parece que a agenda de pesquisa sobre a participação



institucionalizada adota como objeto de estudo uma série de políticas públicas sem entendê-las ou, ao menos, sem analisá-las como tal. Com o objetivo de inserir a mais recente literatura do campo de análise de políticas públicas nos estudos das instituições participativas, este paper se faz tem como proposta apontar novas formas teóricas e metodológicas de acompanhar a formulação destes novos centros de empoderamento popular, caracterizados pela intenção do grande papel participativo e deliberativo da população. O estudo destes instrumentos de poder que são postos, institucionalmente, nas mãos da sociedade civil, ainda que sob a tutela estatal, é de grande importância em um país onde, tradicionalmente, a política é feita de cima para baixo, com políticas públicas formuladas e implementadas de forma centralizada. Segundo Lavalle (2011) em “Após a participação: nota introdutória” deve-se atentar “para o fato de as questões cruciais terem mudado após a institucionalização em larga escala de arranjos participativos.” O presente trabalho vê nas teorias e modelos de análise da formulação de políticas públicas uma nova forma de entender e estudar a institucionalização da participação.

O Campo de Políticas Públicas

Se a ideia desse artigo é mostrar que o campo de políticas públicas pode apontar para novas direções nos estudos da participação institucionalizada no Brasil, é necessário que, primeiramente, façamos um breve histórico sobre esse campo. O cenário no qual essa pesquisa se insere não só entende o campo das políticas públicas como uma área do conhecimento, como identifica que suas teorias e modelos de análise podem contribuir para as pesquisas participativas no Brasil de forma inovadora. Trazer para dentro das pesquisas nacionais os conceitos e modelos de análise de políticas públicas sem entender de que forma esse debate se estabeleceu no país pode levar a uma simples importação de modelos que não são capazes de explicar as dinâmicas locais.

As variadas interpretações que procuram definir o significado do termo “políticas públicas”, desde a origem da “*Policy sciences*” nos estudos de Harold Lasswell (1951) nos anos 1950, nos Estados Unidos, acabam por confluir na mais conhecida e sucinta definição de Thomas Dye (1975) que, ao longo do tempo foi inúmeras vezes revisitada e reafirmada por autores como Souza (2006:68); Smith e Larimer (2009: 03), que descreve políticas públicas como “o que o governo escolhe fazer ou não fazer” (Dye, 1975:02). Ainda que muito possa ser dito sobre essa definição, o que realmente nos interessa é uma questão que fica extremamente clara nestas definições: a ideia de que o

agente mais importante do processo de produção de políticas públicas é o governo.

Smith e Larimer, entendendo a multiplicidade de definições existentes sobre o termo, afirmam que:

“Não há definição de políticas públicas precisa e universal (...). Há uma visão comum de que as políticas públicas envolvem o processo de fazer escolhas e os resultados das escolhas; de que o que faz as políticas públicas realmente “públicas” é que essas escolhas se baseiam nos poderes coercitivos do Estado, e que, em sua essência, política pública é uma resposta a um problema percebido.” (Smith e Larimer, 2009:04).
[Tradução nossa]

Atualizando e revisitando essa definição mais clássica de Dye (1975), a questão do papel do governo continuou em destaque na literatura sobre políticas públicas. Sendo cada vez mais explorado por vertentes distintas, alguns elementos se tornam chave para as várias definições de políticas públicas existentes. Em primeiro lugar podemos citar o foco em aspectos estruturais ou procedimentais que, processualmente, são compostos pela identificação de um problema, que gera estabelecimento de um objetivo (solução), para isso são pensadas formas de atuação e, então, é definido um curso de ação a ser implementado, seguido pela implementação.

Outro aspecto frequente nas definições é a importância do processo decisório, do processo político, das definições de prioridade, do próprio governo ou ainda, a análise das redes, interações e competições entre os atores no sistema político, envolvendo partidos, atores formais e informais. Nessa perspectiva de múltiplas definições, Celina Souza (2006) diz:

“Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)” (Souza, 2006:69)

A literatura especializada de estudos de políticas públicas destaca que as pesquisas atuais seguem majoritariamente a abordagem estatista (state-centered policy-making) que considera as políticas públicas, analiticamente, monopólio de atores estatais. (Secchi, 2010). Segundo essa concepção, o que determina o que é ou não é uma política pública é a personalidade jurídica do ator protagonista. Em outras palavras, é política pública somente quando emanada de ator estatal. (Hecl, 1972; Dey, 1972; Howlett e Ramesh, 2003).

Para além da definição de Dye, Smith e Larimer (2009) também destacam o fato de que as políticas públicas envolvem a escolha, por parte do governo, de fazer algo ou não fazer. Theodoulou (1995) afirma que uma das questões mais importantes na definição de uma política pública é que ela seria capaz de distinguir a ação (o que faz), da intenção (o que pretende fazer). Ou seja, evidenciar a diferença entre aquilo que os governos pretendem, ou prometem fazer e o que, de fato, fazem. Além de ser importante para o estudo das ações governamentais, também significa dizer que as políticas públicas não são um processo sistêmico sem erros, em que toda intenção gera inputs que, processados pela máquina pública, geram outputs previamente planejados.

Conclusões mais apressadas podem sugerir que, por ser papel exclusivo de atores governamentais, o Estado assumiria, assim, características elitistas e um baixo *accountability*, isolando a sociedade do processo decisional. Com o intuito de evitar julgamentos desse tipo, é importante dizer, desde já, que ainda que organizações não-governamentais, a iniciativa privada ou quaisquer agentes não governamentais, ainda que bem intencionados, não possam produzir políticas públicas, não significa dizer que essas organizações não possam influenciar, direcionar, regular, controlar ou mesmo ajudar a formular políticas públicas. É importante entender que as políticas públicas podem envolver todos os níveis de governo e suas fases não estão totalmente restritas aos atores formais. A participação de atores e organizações informais, como mencionado pelas teorias da ciência política que dão suporte aos modelos das políticas públicas, refere a esses atores grande importância na produção das políticas.

Mesmo em sua origem, Dye (1975) menciona a relação existente entre governo e sociedade para a análise de políticas públicas. Segundo o autor, grandes são as expectativas, por parte da sociedade, de que o Estado formule políticas públicas que alterem determinada situação. Inicialmente por esse motivo, e na sociedade americana, Dye diz que as políticas públicas, apesar de se ater ao governo e seu aparato, mantém estrita relação com a sociedade e os demais atores. (Dye, 1975). Assim, sendo o estudo de uma política pública, fundamentalmente, o estudo do poder político, algumas abordagens e perspectivas serão emprestadas da Ciência Política (pluralismo, elitismo, institucionalismo) como forma de complementar e tentar explicar o valor das ideias, dos dirigentes e das instituições e estruturas, na análise do processo político (*policy process*), ainda que existam abordagens próprias da política pública que pensam e tentam explicar o processo.

Explorando melhor o conceito inicial, Dye (1975) diz que ao entender políticas públicas como aquilo que o governo faz ou deixa de fazer, propõem-se análises que buscam a compreensão de três dinâmicas: o que o governo faz;



porque ele o faz e também a diferença que tal ação faz. Nessa perspectiva, a análise das políticas públicas resultaria na avaliação de três processos: a descrição, a causas e as consequências. Isso significa dizer que o entendimento de uma política pública é amplo e que inclui não só a identificação de um problema, como também sua causa e possíveis consequências. Como veremos no próximo tópico, o Ciclo de políticas públicas, dividido artificialmente em etapas, evidencia a amplitude desse campo que, além de recente e completo, é multidisciplinar como aponta Souza (2006). Celina Souza entende a política pública como um campo holístico que implicaria diretamente em dois pressupostos: a multidisciplinaridade do campo e as possibilidades teóricas e metodológicas que suporta (Souza, 2006).

Modelos de Análise de Políticas Públicas

Diversos são os modelos elaborados para o estudo das políticas públicas surgidos, principalmente, após as publicações de Lasswell (1951) e Truman no início da década de 1950. Como mostrado no capítulo anterior, as definições tipológicas advindas da ciência política tradicional, entendiam as políticas públicas como simples resultados das disputas entre os atores para a obtenção de espaço e poder. Mais ou menos próximas desse modelo causal ou sistêmico, os modelos de análises das políticas públicas, até 1980, eram basicamente prescritivos e normativos. (Brewer and DeLeon, 1983; Lasswell, 1951).

Esses modelos apresentavam semelhanças quanto às características de serem destinados a resolução de problemas, voltados para valores democráticos e apresentando um amplo leque de disciplinas e campos de conhecimentos. Passando pelo modelo sistêmico-racionalista, a primeira versão do Ciclo de políticas públicas, e o modelo de *Garbage Can*, propostos por Easton, Lasswell (1951), Cohen, March e Olsen (1995), respectivamente, até as revisões desses modelos por Smith e Larimer (2009), alguns modelos contemporâneos ganharam destaque para a análise das políticas públicas.

Entre eles podemos citar os modelos "*Advocay Coalition Framework*", de Sabatier e Jenkins-Smith (1993) que, contrariando o modelo de "*Garbage Can*" de diz que as escolhas de políticas públicas são feitas como se as alternativas estivessem em uma "lata de lixo", como se os problemas tivessem uma determinada quantidade de soluções possíveis. A escolha dessa solução dependeria dos decisores (*policy makers*), e das informações e soluções possíveis no determinado momento, o modelo de "*Coalisões de Defesa*" defendem que crenças, valores e ideias são importantes dimensões do

processo de formulação de políticas públicas. Já o modelo de “*Punctuated Equilibrium*”, ou Equilíbrio Pontuado, de Baumgartner e Jones (1999) mostra que a política pública se caracteriza por longos períodos de estabilidade interrompidos por períodos de instabilidade que geram mudanças nas políticas anteriores. (Souza, 2006).

Para Faria (2003), há atualmente uma Babel de abordagens, teorizações incipientes e vertentes analíticas que buscam dar significação à diversificação dos processos de formação e gestão das políticas públicas, considerando um mundo cada vez mais caracterizado pela interdependência assimétrica, incerteza e complexidade das questões. Assim, para que se possa entender melhor a análise das políticas, Frey (2000) apresenta categorias que têm conseguido relevância na literatura, com ênfase em *policy cycle*.

O Ciclo de Políticas Públicas

A partir do entendimento da política pública como um processo, Howlett & Ramesh (1995), reafirmam que a política pública poderia ser analisada como um ciclo composto de estágios. Esta contribuição sugere a existência de uma sequência de etapas, o chamado “ciclo político”, que está associada à chamada lógica da resolução aplicada de problemas. Howlett e Ramesh (1995) apresentam críticas a modelos que descrevem o ciclo das políticas públicas em etapas – como é o caso do trabalho de Harold Lasswell (1951) – que têm foco sobre a tomada de decisão, sem preocupar-se com os fatores de influência externos ou internos ao comportamento governamental. A vantagem do uso do modelo proposto seria a possibilidade de análise do papel de todos os atores participantes e dos interesses por eles perseguidos, e não apenas das agências governamentais. O modelo de solução de problemas divide-se nos seguintes estágios: *Formação da agenda*: fase em que há reconhecimento dos problemas pelo governo, “reação” sobre alguma questão de interesse da sociedade, do mercado, ou de outros atores do sistema. Esse levantamento de questões de interesse pode ser iniciado pela mídia ou pelos grupos de interesse. *Formulação da política*: fase em que há propostas de soluções para os problemas reconhecidos no primeiro momento; é o processo que define as opções políticas formuladas dentro do governo, considerando os limites de cada solução proposta, as restrições de recursos, o apoio político, bem como as restrições legais. Os grupos de interesse podem tomar posição sobre as questões, apoiando-as politicamente ou não – ao subsidiar campanhas, por exemplo -, o que influenciaria a formulação da política. *Tomada de decisão*: nesta fase, evidentemente o estágio mais “político” entre os demais: os

governos procuram fazer a escolha da solução mais adequada, adotando um particular curso de ação, ou optam pela não-ação; aqui, serão selecionadas apenas algumas das escolhas propostas na fase da formulação, o que terá como resultado benefício para alguns e custos para outros. Esta é certamente a etapa em que os grupos de interesse encontram-se mais ativos, realizando as atividades de pressão. *Implementação da política*: fase em que o governo coloca as soluções escolhidas em prática, a verdadeira transição das intenções e propostas políticas em ações; é um processo modelado pelos fatores políticos relacionados à capacidade do Estado à complexidade do subsistema. Assim como são úteis as informações fornecidas pelos grupos de interesse na fase de formulação, é comum que os burocratas precisem destas informações dos grupos para desenvolver e implementar as políticas. *Avaliação da política*: esta fase consiste no processo em que os resultados da política aplicada são monitorados por atores estatais e sociais – entre eles os grupos de interesse. Além desempenhar função de *accountability*, permite que os problemas e as soluções sejam repensados de forma a promover a melhoria da aplicação da política, bem como analisar a possibilidade de sua renovação ou interrupção, através estudos e construção de indicadores.

Para Howlett e Ramesh (1995), as políticas públicas são realizadas por subsistemas de política (*policy subsystem*) constituídos por atores, que por suas vezes estão interagindo nas arenas políticas ao lidar com os problemas. Os atores são os participantes do processo político, tanto atores sociais quanto estatais – alguns estão envolvidos diretamente no processo político, participando ativamente dele, outros estão apenas ligados ao processo, de forma indireta. Os subsistemas de política são fóruns onde os atores participantes do referido processo discutem as questões políticas referentes a seus interesses, onde podem utilizar o poder de persuasão e barganha política para alcançar seus objetivos. Tanto os atores – indivíduos, grupos, classes – quanto as instituições políticas desempenham papel crucial no processo político, e apesar da diversidade de interesses que pode haver nesse conjunto de atores que participam do processo, permitindo que cada um haja de acordo com o que lhe cabe, a maneira como estes perseguem e interpretam seus interesses e os resultados de seus esforços são moldados por aspectos institucionais. Os atores políticos podem ser provenientes do aparelho do estado, como da sociedade, podendo ser subdivididos em cinco categorias: oficiais eleitos, oficiais indicados, grupos de interesse, organizações de pesquisa e comunicação de massa. A parte majoritária da sociedade participa do processo político apenas na condição de eleitorado, ou seja, através do voto cria-se a oportunidade de a sociedade expressar suas escolhas, selecionando alguns dos atores que participarão diretamente do processo.

Modelo de Múltiplos Fluxos

O modelo de análise dos múltiplos fluxos, proposto por Kingdon (1994), em *Agendas, Alternatives and Public Policies* ajuda-nos a compreender o processo de estabelecimento da agenda governamental. A partir das questões levantadas na agenda política é que se propõem alternativas para a formulação das políticas públicas; dentro do leque de alternativas – soluções – são feitas as escolhas, para que assim seja realizada a implementação da decisão. Os fluxos do modelo de Kingdon(1994) são três: “*Problem stream*”, ou fluxo dos problemas, “*Policy Stream*”, ou fluxo de soluções, e “*Political Stream*”, ou fluxo da política.

A primeira, como foi dito, é o fluxo composto pelos problemas, e busca compreender de que maneira as questões são reconhecidas como tais – aqui, diferencia-se o termo questão do termo problema, levando-se em conta que uma ação deve ser realizada em contrapartida à existência de uma questão, ou seja, uma questão só passa a ser reconhecida como problema no momento em que o governo passa a agir, a fazer algo a respeito dela. A segunda corrente, denominada “*Policy Stream*”, é o fluxo composto pelas ideias – soluções e alternativas disponíveis para os dados problemas evidenciados na “*Problem Stream*”. Segundo Kingdon (1994), a geração de ideias e soluções acontece no interior das chamadas “*Policy Communities*”, ou comunidades políticas, formadas por diversos tipos de profissionais da área de políticas públicas, entre os quais especialistas em políticas públicas, representantes de grupos de interesses, funcionários públicos, etc. Em meio a essa discussão, caracterizada como um processo competitivo, a permanência de algumas ideias se dá a partir da análise de sua viabilidade técnica e econômica, da aceitação do público, bem como a aceitação dos demais “*policy makers*”. Este modelo diferencia-se daquele que afirma a forte influência dos atores políticos na tomada de uma decisão, por meio das pressões destes, e das barganhas políticas, conforme dito na teoria de Howlett e Ramesh e na teoria pluralista; aqui, Kingdon (1994) sugere que o poder de persuasão, o conteúdo das ideias e sua viabilidade também importa no processo de tomada de decisão. Partindo desta ideia, podemos dizer que o papel dos grupos de interesse aqui é novamente reconhecido pela posse dos recursos e das informações – uma vez que esta teoria baseia-se na persuasão e na viabilidade técnica como fatores determinantes na tomada de uma decisão – que serão extremamente úteis, ao usar seus conhecimentos para enriquecer as discussões em torno da tomada de decisão.

“The foregoing discussion of agenda-setting makes clear that policy formation is not simply driven by such conventional political processes as

reelection incentives, interest group pressure, and marshaling votes and power. Instead, argumentation, persuasion, and marshaling evidence and information are also important” (Kingdon 1994:181)

A terceira corrente, chamada “*Political Stream*”, compreende o fluxo composto pela dimensão política do processo. Este fluxo será construído em um processo de barganha e negociação política, pressões de forças políticas organizadas, incluindo os grupos de interesse – mudanças da administração pública, mudanças partidárias ou ideológicas no Congresso, mudanças de sentimento nacional (*national mood*), movimentos sociais de direitos humanos, consumidores, meio-ambiente. Todos estes fatores podem acabar bloqueando a entrada ou permanência de algumas questões na agenda governamental. As forças políticas organizadas dos grupos de interesse são importantes elementos da “*Political Stream*”: o consenso ou conflito dentro de uma arena política permite aos “*policy makers*” a avaliação do ambiente para a colocação de uma nova proposta – o apoio dos grupos diante de certa questão determina a emergência de uma questão para sua entrada na agenda; no entanto, o conflito de interesses não significa o abandono de uma questão, mas sim a existência de custos durante seu processo. Para Kingdon (1994), as mudanças dentro do governo e o sentimento nacional são os maiores propulsores das transformações na agenda governamental, – as mudanças de cargos em posições estratégicas na estrutura do governo, as mudanças de gestão, o início de novos governos são acontecimentos que geram muitas mudanças dentro do sistema, e que, portanto influenciam significativamente a construção da agenda.

“Estes frequentemente conseguem barrar a avaliação de propostas que não sejam de sua preferência, ou então se adaptam a um item já prioritário na agenda governamental, acrescentando elementos um pouco mais relacionados com seus interesses. Esses grupos raramente iniciam avaliações de propostas ou estabelecem agendas por si próprios. E quando os interesses organizados entram em conflito com a combinação entre vontade nacional e eleição, esta última prevalecerá, pelo menos em relação ao estabelecimento das agendas”. (Kingdon 1994:229-230)
[Tradução nossa]

A convergência destas três correntes que foram apresentadas – problemas, soluções e dinâmica política – segundo Kingdon, cria a oportunidade de mudança na agenda, a que também podemos chamar de janela de políticas públicas, sendo este modelo influenciado pela corrente dos problemas e pela corrente. Dentro do modelo de Kingdon (1994), os empreendedores de políticas públicas têm um papel importante: devem empenhar-se em reunir as três correntes, aguardando a abertura das janelas de oportunidade. Sua diferença em relação ao modelo de ciclos é que este



dispõe de um ordenamento de fases ou etapas para a formação da agenda, enquanto que no modelo das múltiplas correntes não há essa disposição de fases, mas a existência de três correntes que caminham de forma independente umas das outras, e que quando convergem, criam a oportunidade para o encontro entre problema e solução. Os empreendedores de políticas públicas são pessoas dispostas a investir os seus recursos políticos para que sejam implementadas políticas públicas que satisfaçam seus interesses, podendo ser políticos, funcionários públicos, lobistas, jornalistas, acadêmicos. São determinantes do processo de tomada de decisões políticas, pois cumprem o papel de tentar convencer, através da sua disseminação de ideias, o público em geral, os públicos específicos e a comunidade de formuladores de políticas públicas. Isto é conseguido por meio das audiências que realizam para reivindicar questões, pelas conexões políticas que possuem, e pela própria habilidade de negociação. Podemos dizer que os empreendedores de políticas públicas estão diretamente relacionados com os grupos de interesse, uma vez que sua atividade é aquela a que se propõem os grupos. A atuação dos grupos de interesse é percebida, portanto, nas três conjunturas: na identificação e reconhecimento dos problemas, no processo de escolha das melhores propostas, e na conexão das duas correntes.

Na visão de John Kingdon (1994), o que determina o curso das políticas públicas é o encontro dos três fluxos acima descritos. Os atores participantes deste processo, segundo esta visão do processo político, podem ser diferenciados em “participantes visíveis” e “participantes invisíveis”. Os visíveis são aqueles que participam diretamente do processo político e que recebem significativa atenção dos meios de comunicação como participantes ativos dentro do processo, como é caso dos representantes do governo – presidente, seus assessores e os demais políticos eleitos – bem como a mídia, os partidos políticos e comitês de campanha. Considera-se que estes atores visíveis são aqueles que de fato definem a agenda governamental. Os atores invisíveis do processo seriam os acadêmicos, burocratas de carreira, e participantes que não fazem parte do governo – estes teriam uma importância secundária na definição da agenda: estes teriam maior poder de influência da escolha das alternativas.

Pode-se dizer, a partir deste modelo, que os atores visíveis e invisíveis apresentam uma relação relativamente complementar, uma vez que os primeiros são definidores da agenda, situando-se no topo, enquanto que os outros representam uma espécie de mediadores dos temas que terão prioridade na agenda – sendo assim, os políticos eleitos não necessariamente poderiam impor seus interesses como prioridades, sendo mediados pelos demais participantes no que diz respeito à priorização de temas.

Equilíbrio Pontuado

Na literatura sobre processos de políticas públicas, para além do modelo de definição de agenda governamental apresentado acima de “Múltiplas Correntes, ou Fluxos Múltiplos” (*Multiple Streams Framework*) de John W. Kingdon (1994), outra teoria denominada de “Equilíbrio Pontuado (*Punctuated-Equilibrium Theory*), desenvolvida por Frank R. Baumgartner e Bryan D. Jones, se mostra interessante para a compreensão da entrada de determinados assuntos na agenda de Governo. Nesse modelo procura-se criar um mecanismo que permita à análise tanto de períodos de estabilidade, como aqueles em que ocorram mudanças rápidas no processo de formulação de políticas públicas. A teoria do equilíbrio pontuado procura explicar uma observação simples: os processos políticos são muitas vezes guiados por uma lógica de estabilidade e incrementalismo, mas às vezes produzem também mudanças em grande escala (Capella, 2006; Baumgartner e Jones, 1999).

A necessidade do uso do modelo de Equilíbrio Pontuado, unido ao modelo de Kingdon (1994), de Múltiplas Correntes, é justificado, segundo Capella, uma vez que “Kingdon não se aprofunda na reflexão sobre as instituições, O modelo do equilíbrio pontuado traz proposições importantes sobre a relação entre a formulação da agenda e a dinâmica institucional, complementando as ideias de Kingdon” (Capella, 2006:39).

Entre essas contribuições podemos mencionar a importância da construção de uma imagem sobre determinada decisão ou política pública (*policy image*), fortemente influenciada por valores, por instituições, atentando também para o papel da mídia nessa construção. Complementando as ideias de Kingdon e Villanueva sobre o processo que faz com que um tema se transforme num problema e seja capturado pelo Estado, o modelo de equilíbrio pontuado assume que a agenda política caminha numa lógica incremental, com certa estabilidade. Isso significa que, de forma gradual e lenta as transformações vão ocorrendo numa lógica “linear”, até que seja interrompida pela emergência de alguma nova questão – a nova imagem que se tem de um tema – a “*policy image*”.

Baseado na ideia de Baumgartner e Jones ao dizerem que para que um problema chame a atenção do governo, é necessária a existência de uma imagem que consiga fazer a ligação entre o problema identificado e uma possível solução para ele, Capella afirma que:

“criação de uma imagem é considerada um componente estratégico na mobilização da atenção do macrossistema em torno de uma questão. Quando há consenso de que questões indesejadas são causadas

por elementos como catástrofes naturais, por exemplo, não se espera a atuação governamental; no entanto, se as mesmas questões são atribuídas à negligência governamental, cria-se uma demanda pela intervenção estatal, e a questão passa a ter grandes chances de emergir na agenda. Assim, a imagem de uma política intervém fortemente na transformação de questões em problemas.” (Capella, 2006:61)

Central no debate do modelo, a construção de uma “*policy image*” seria disputada por diversos atores que, não apenas justificariam a existência de um dado problema, mas também já fariam a proposta de possíveis soluções. Esse processo de disputa na elaboração da imagem de uma questão, transformando-a em problema com soluções prévias cria arenas institucionais, entendidas como os “locais institucionais em que as decisões oficiais sobre uma determinada questão são tomadas” (Capella, 2006:62)

Outra importante contribuição do modelo de Baumgartner e Jones, diretamente relacionada com a ideia do processo de equilíbrio interrompido por instabilidades da construção de novas “*policy images*”, é a ideia de subsistemas. Separando a macropolítica dos subsistemas, os autores dizem que os subsistemas de uma política pública permitem ao sistema político-decisório processar as questões de forma paralela, ou seja, os diversos temas que surgem na agenda são tratados em subsistemas “temáticos” em que se procura assegurar um entendimento comum sobre as questões com as quais estão lidando, mas indo além: procuram também influenciar a macropolítica através da estabilidade, restringindo o número de atores e de ideias.

“As decisões, em muitos subsistemas, são dominadas por um número pequeno de participantes que compartilham um entendimento comum sobre uma questão e criam monopólios, limitando o acesso de novos atores e restringindo o surgimento de novas ideias. Subsistemas são caracterizados pela estabilidade, e propostas de mudanças são desencorajadas pelo feedback negativo – pouco ganho dos atores políticos em relação aos investimentos –, resultando em equilíbrio e mudança incremental.” (Capella, 2006:66)

Entretanto, nem sempre é possível manter a estabilidade e impedir a entrada de atores e de novas ideias. Seja pelo papel da mídia, por acontecimentos não previstos como catástrofes e tragédias, podem ocorrer perturbações que rompem esse processo incrementalista de manutenção de ideias: momento pontuado pelas rupturas.

Assim, a grande proposta do modelo de Equilíbrio Pontuado é conseguir, através da disputa pela definição de problemas e soluções (construção de “*policy images*” e consequente formação da “*agenda-setting*”), assim como pela explicação da forma como os subsistemas se organizam em momentos de

equilíbrio pontuado por rupturas, mostrar como ocorre a estabilidade e também de que forma ocorrem as mudanças no sistema político.

Coalizão de Defesa

O Modelo da Coalizão de Defesa – “*Advocacy Coalition Framework*” (ACF), de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), foi originalmente apresentado no final dos anos 1980 (Sabatier e Weible, 2007:189) e, desde então, vem sendo aperfeiçoado através de testes e experiências empíricas cujas conclusões ajudam a consolidar o modelo em seu tocante teórico.

Uma das principais características apresentada pelos autores desse modelo é a visão crítica às teorias e modelos que entendem as políticas públicas através do ciclo da política ou do modelo de “lata de lixo”. Segundo os autores, essas duas teorias apresentam limitada capacidade de explicar porque as mudanças ocorrem e de que forma questões passam a ser entendidas como problemas. A separação entre a “formação da agenda” e o “processo de formulação de política”, prevista pela teoria do Ciclo e pelo “*garbage can*”, é considerada por eles irrealista e insatisfatória para sustentar uma explicação causal (Sabatier, 1991; Sabatier e Jenkins-Smith, 1993:1-4).

Assim, segundo os autores, o processo político não deve ser entendido de forma sistêmica- causal, ou simplesmente processual: Ele deve ser entendido no contexto de redes e comunidades políticas, pois é da análise do conjunto de convicções, valores, ideais e fatores sociais e econômicos que poderemos identificar critérios e a forma de construção do processo de formação de políticas públicas.

Segundo Celina Souza:

O modelo da coalizão de defesa (*advocacy coalition*), de Sabatier e Jenkins-Smith (1993), discorda da visão da política pública trazida pelo ciclo da política e pelo *garbage can* por sua escassa capacidade explicativa sobre por que mudanças ocorrem nas políticas públicas. Segundo estes autores, a política pública deveria ser concebida como um conjunto de subsistemas relativamente estáveis, que se articulam com os acontecimentos externos, os quais dão os parâmetros para os constrangimentos e os recursos de cada política pública. Contrariando o modelo do “*garbage can*”, Sabatier e Jenkins-Smith defendem que crenças, valores e idéias são importantes dimensões do processo de formulação de políticas públicas, em geral ignorados pelos modelos

anteriores. Assim, cada subsistema que integra uma política pública é composto por um número de coalizões de defesa que se distinguem pelos seus valores, crenças e idéias e pelos recursos de que dispõem. (Souza, 2006:32)

Não obstante às críticas aos modelos de Ciclo e “*Garbage Can*”, ou “*Lata do lixo*”, o modelo de Sabatier e Jenkins-Smith (1991) também se opõe a abordagens que agregam às suas análises “atores vinculados às instituições, tais como o triângulo de ferro” Sabatier e Jenkins-Smith (1991:147). A grosso modo, a Teoria de Coalizões de Defesa entende o processo político no contexto de redes e comunidades políticas e sua principal contribuição tem sido tentar o refinamento do caminho do processo de implementação de políticas públicas (Hill, 2005).

“O modelo é baseado na integração dos estágios do ciclo das políticas públicas, com ênfase na definição dos problemas, formulação, implementação e avaliação da política, incorporando os aspectos “top-down” e “botton-up” para análise” (Sabatier, 2007:15). [Tradução nossa]

Sabatier avalia em seu modelo, a importância de se levar em consideração diversos fenômenos que colaboram para mudanças políticas. Segundo sua teoria, a construção de políticas públicas está diretamente vinculada a comunidades políticas, redes e subsistemas que envolvem atores de instituições públicas e privadas e de múltiplos níveis de governo; A relevância da informação substantiva na política pública. O papel crítico dado às elites da política pública em comparação com o público em geral. (Sabatier, 1991 apud: Oliveira, 2011).

A abordagem proposta é de que, através de coalizões, os interesses de atores são trabalhados e a partir da fusão de pontos comuns, constrói-se uma teia que passaria a representar como um organização funciona. Essas coalizões seriam motivadas tanto por crenças, opiniões, ideias e ou mesmo por objetivos dos atores envolvidos no processo do “fazer” política pública. Assim, as ideias e crenças, unidas a recursos políticos, concretizam os objetivos e interesses dos atores que, por vezes, podem manipular as regras do jogo, antes ou depois de sua fixação, ou mesmo articular as formas de uso dos orçamentos e interferir no pessoal das instituições governamentais a fim de alcançar seus objetivos.

A política pública, para essa teoria de coalizões, é vista como um conjunto de subsistemas normalmente estáveis e vinculados a acontecimentos externos. Cada subsistema que integra uma política pública é composto por um conjunto de coalizões de defesa que se distinguem pelos seus valores e também pelos recursos de que dispõem. (Sabatier, 1991, Oliveira, 2011).

Ao abordar as formas de coalizão nos subsistemas, Sabatier diz que coalizões minoritárias tendem a permanecer coesas por muito mais tempo, em busca de poder e realizações dos objetivos, enquanto Coalizões majoritárias tendem a perder coesão no decorrer do tempo, já que, talvez por ser o “status quo”, não têm a necessidade de manter um estado constante de vigilância e beligerância. (Sabatier e Weible 2007)

A Teoria de Coalização de Defesas, nascida no final dos anos 1980, já apresenta em seu cerne, o entendimento de que as sociedades modernas, assim como os Estado e suas funções são tão complexa que, por muitas vezes, demandam a ação de especialistas. Atores próximos àqueles identificados por Michels mais de setenta anos antes. Assim, Sabatier e Jenkins-Smith (1991) assumem em sua teoria que a implementação de políticas públicas envolve, também, participantes que devem se especializar para que possam influenciar o processo. (Sabatier e Weible, 2007:192).

Uma nova agenda de pesquisas

Após uma breve explanação de algumas das principais teorias de análise de políticas públicas, essa seção tem por objetivo analisar de que forma esses modelos podem contribuir para a construção do debate sobre a participação no Brasil, indo além do foco proposto pela literatura tradicional. Baseado no que foi apontado, os modelos de Kingdon (1994), Baumgartner e Jones (1999) e Sabatier (1991) podem, cada um de uma forma diferente, colaborar para o entendimento da participação no Brasil. Assim, o que precisa ficar claro é que as teorias das políticas públicas não substituem totalmente as abordagens tradicionais. Muitas vezes baseada em seus preceitos, os novos modelos propostos tendem a avançar nos debates por eles propostos, e não descartá-los ou substituí-los.

Como referido anteriormente, parece que a agenda de pesquisa sobre a participação institucionalizada adota como objeto de estudo uma série de políticas públicas sem entendê-las como tal. Isso quer dizer que, ao tratar da institucionalização dos Conselhos na CF/88, ou da criação e difusão dos Orçamentos participativos entre os anos de 1990 e 2000, o foco reside na análise da efetividade dessas instâncias e na defesa de seu surgimento como uma conquista da sociedade. Entretanto, características próprias do campo das políticas públicas, como o processo de inserção na agenda governamental e sua conseqüente formulação, apesar de terem sido tratadas, em parte, pela literatura tradicional, deixaram questões e problemas ainda não totalmente esclarecidos. Como veremos a seguir, isso ocorre por alguns motivos, entre

eles, a própria concepção de como se dá o processo de formulação da “policy”. Nota-se que existe uma importante diferença sobre o entendimento de como se dá o processo decisório e a formulação de políticas públicas.

Se por um lado a literatura tradicional convencionou estudar esses processos entendendo-os, muitas vezes, de forma causal com foco sistêmico-racionalista, os modelos de análise das políticas públicas propostos, por outro lado, entendem que para entender o processo de engloba a definição de agenda e a formulação de políticas públicas, é necessário pensar em processos mais complexos que incluem a identificação de problemas públicos, propostas de soluções e no contexto político. (Kingdon, 1994).

Para esse autor, para que um problema entre na agenda, o contexto político se configura como variável determinante inserido num processo que apresenta dinâmica própria. Os modelos de “Múltiplos Fluxos” e “Equilíbrio Pontuado” tratam do processo de definição da agenda governamental numa perspectiva não-racional, num ambiente marcado pela instabilidade e ambiguidade de objetivos. De acordo com esses modelos, uma política pública não surge de um processo sequencial e ordenado, onde as soluções sucedem os problemas. Existe, na verdade, uma flexibilidade das teorias de políticas públicas pautada em questões como: a multiplicidade de atores; a importância da contextualização de processos transversais tanto no “*policy process*” quanto na “*agenda setting*”.

Assim, é baseado na diferença da concepção de como esses processos ocorrem, que procuramos incluir a literatura de políticas públicas na análise da participação no Brasil em três frentes: A primeira, relacionada à definição de um problema, mostra de que forma a literatura de políticas públicas entende a importância do contexto político e a inclusão de diversos atores (não somente os diretos), mas também levando em consideração as dinâmicas transversais. A segunda frente entende as políticas públicas como decisões estatais e assim, divergindo da literatura mais recorrente de movimentos sociais, coloca o Estado no centro do processo decisório. Entendida como uma decisão Estatal, e não como uma conquista dos movimentos sociais, os modelos de análises de políticas públicas direcionam para novos horizontes que buscam entender a institucionalização da participação. Por último, relacionada a vertente institucional, mostra como o debate sobre a institucionalização da participação pode crescer através da Teoria de Coalizão de Defesa unida ao modelo de Múltiplos fluxos ao trabalhar, de forma mais empírica, a formação de “*coalitions ou lobby*”, seja para a definição de uma imagem, seja para pactuar uma decisão.

Corroborando a ideia de que a formulação de políticas públicas é um processo instável e constituído de vários atores e ideias, podemos iniciar nossa

análise lembrando o que foi tratado sobre a teoria do Ciclo de políticas públicas e o que Villanueva (1993) e Capella (2012) nos falam sobre o processo de identificação de um problema:

“Definir um problema em uma política pública não consiste somente na observação da dinâmica social e no estabelecimento de metas e objetivos para uma mudança. Consiste, sobretudo, na elaboração de representações estratégicas sobre uma determinada situação. O mundo político é socialmente construído e cada entendimento sobre uma situação é, na realidade, um ponto de vista possível entre diversos outros. Estas representações são construídas de forma estratégica pelos grupos envolvidos com uma política, de maneira que o ponto de vista selecionado favoreça um curso de ação desejado. Assim, a investigação do processo de formação da agenda governamental aproxima-se mais do estudo das diferentes linguagens e métodos empregados pelos atores políticos na definição dos problemas, considerando as restrições e os incentivos do contexto institucional, do que de uma visão técnica e neutra da produção de políticas públicas” (Capella, 2012:4)

Podemos notar que as questões referentes à definição de problemas são comumente trabalhadas pela literatura tradicional através dos preceitos das teorias elitistas, pluralistas e de definição de arenas. Seja focado na ação elitista de atores que detém o poder decisório e agem de forma a perpetuar suas vontades em detrimento das “perigosas massas irresponsáveis” (Schumpeter, 1984), seja através da decisão técnica desvinculada das raízes e da realidade social ou na constituição de grupos de interesse que se organizam para demandar e tentar acessar o Estado (Dahl), essas teorias da ciência política propõem uma visão direta sobre os atores da sociedade civil e sua forma de organização para influenciar o Estado.

Entretanto, ao propor que a “definição de um problema” depende da representação de uma determinada situação, os modelos de políticas públicas deixam de tratar o processo decisório como uma decisão exclusiva de atores ou grupos que enxergam e analisam a sociedade fazendo propostas de intervenção a partir de seus próprios entendimentos, e passam a entender que os problemas são socialmente construídos e identificados de formas distintas por atores diferentes. Levando em consideração um ambiente complexo composto de instituições e valores distintos, passamos a trabalhar, então, com o conceito de “*policy image*” que, de acordo com a teoria de Equilíbrio Pontuado de Baumgartner e Jones (1999) é a construção de um novo entendimento sobre uma determinada questão. Assim, de acordo com o modelo, uma nova imagem do problema poderia romper com a situação de “equilíbrio”, atraindo novos atores e propostas, e levando o problema, assim, para a agenda de decisão. (Gomide, 2008)



Trazendo o debate para os estudos das instituições participativas, Lavallo (2011) já enunciava a necessidade de construção de dissensos na agenda de pesquisas sobre a participação no Brasil. Segundo o autor, é preciso pensar as dinâmicas transversais que envolvam o papel de atores como os partidos políticos, como também repensar a forma como a literatura trabalhou o surgimento das instâncias participativas, até então entendidas como conquistas de baixo para cima:

“a descrição dos arranjos institucionais participativos como espaços conquistados de baixo para cima pela mobilização social, e nos quais se defrontam Estado e sociedade civil, tornou-se heurísticamente estéril para a compreensão do papel dos partidos políticos e governos na institucionalização e funcionamento regular desses arranjos.” (Lavallo, 2011:6)

Ainda que não se configurem como um dos atores centrais no debate, e por isso não estudados pela literatura tradicional, entende-se que os partidos políticos ocupam posição importante na dinâmica institucional. Para os modelos de Equilíbrio Pontuado e de Múltiplas Correntes, é imprescindível estudá-los como atores políticos que interagem e que podem interferir a percepção e definição de um problema, seja na construção de uma “policy image”, seja compondo os “fluxos” na definição de problemas ou no contexto político. É necessário, portanto, que não se leve em consideração a ação societal; os grupos organizados; ou o Estado isoladamente, mas sim que se examine a relação entre esses atores com as instituições existentes e o contexto político. É a integração de múltiplos atores, valores e instituições para a compreensão da formação de “fluxos” que resultam na formulação de uma política pública.

Ao pensar no processo de formulação das políticas participativas somente através da ação de atores como o Estado e a sociedade civil, assume-se o risco de deixar de fora da análise outros elementos importantes retratados, por exemplo, pela teoria de Múltiplos Fluxos. De acordo com Kingdon (1994), os “*policy entrepreneurs*” são pessoas dispostas a investir seus recursos numa ideia ou projeto visando a sua concretização.

Tais empreendedores tendem a ser grandes especialistas na questão em debate e têm conexões políticas. Não limitados à arena governamental (dirigentes, burocratas, servidores de carreira), os empreendedores também são encontrados na sociedade civil e na academia. Pelo que foi visto na teoria de Múltiplas Correntes, o papel desempenhado pelo empreendedor de política é essencial para a abertura de uma “janela de oportunidade”. Segundo o autor, são esses atores que fazem “a amarração entre problemas e soluções, problemas e forças políticas e entre estas e as propostas existentes” (Kingdon, 1994: 112).

A outra questão enunciada por Lavallo (2011), que diz respeito ao consenso criado sobre a origem dos arranjos institucionais participativos como espaços conquistados de baixo para cima pela mobilização social convencionalizada pela literatura de movimentos sociais. Ao identificar esses arranjos participativos como políticas públicas derivadas da ação e da decisão Estatal, ainda que influenciados em grande medida pela sociedade civil e outros atores, como partidos políticos e grupos de interesse, passamos a questionar o movimento “*botton-up*” de conquista societal e passamos a encarar como o Estado em ação, ou o Estado em movimento.

Desta forma, ainda que apoiada em preceitos democráticos e institucionais para a contextualização do cenário político, o foco muda. Segundo Kingdon, “[...] os papéis dos vários participantes na formulação de agendas podem ser definidos com bastante precisão por meio de um modelo claro, que funciona ‘de cima para baixo’” (Kingdon, 1994:199). Isso não quer dizer, entretanto, que o modelo de Kingdon anule a importância dos movimentos sociais, e das pressões dos outros atores que estão fora do Governo. Pelo contrário: A proposta desse modelo surge, na verdade, como uma forma de questionar os espaços participativos buscando entender de que forma o problema da participação foi capturado pelo Estado. Como vimos anteriormente, esse processo é complexo e pode envolver mais atores e dinâmicas verticais do que as previstas e trabalhadas pela literatura dos movimentos sociais.

Para esse tipo de análise, com vertente institucional, Zahariadis (1998) diz que o modelo de Múltiplos Fluxos é o mais adequado para explicar como as agendas são definidas e decididas por governos nacionais sob condições de ambiguidade de objetivos, em que há dificuldades na definição de preferências e ambientes instáveis, onde as escolhas são dependentes do contexto político e institucional. (Gomide, 2008)

Isso ocorre, segundo esses autores, justamente pela abrangência do modelo de Kingdon que, partindo do pressuposto que as informações não são completas, e que a racionalidade é limitada, inter-relaciona múltiplos atores ou “fluxos” distintos e independentes. Ao separar o processo que resulta na formulação de uma política em três fluxos, Kingdon abre a possibilidade de identificar atores que, nem sempre, são centrais durante todo o processo, mas que, em determinado momento, aparecem com certa relevância.

Baseado no estudo de Seibel (2005), Monteiro & Villela (2008) dizem que:

“Esta abordagem sugere que é necessário conhecer os mecanismos que (re) produzem a cada momento os movimentos políticos e sociais, como também a própria dinâmica interna dos aparatos públicos governamentais



que repõem, de maneira similar, as formas autoritárias e excludentes na formulação do conteúdo e gestão das políticas públicas” (Monteiro & Villela, 2008:4)

Isso significa dizer que a abordagem do modelo de múltiplas correntes é dinâmica e não se pauta exclusivamente através da relação entre dois atores, como a Sociedade e o Estado, assim como também não trata de forma causal a relação entre a definição de problemas e a identificação de soluções. Tratados de formas distintas e dependentes da existência de um contexto político favorável, o modelo de Kingdon oferta para o campo da análise de políticas alguns recursos metodológicos que podem auxiliar na compreensão dos elementos presentes no processo de desenvolvimento de uma política. (Monteiro & Villela, 2008)

Complementar às análises estudos institucionalistas cujas premissas são de que as instituições importam, a teoria de Coalizões de Defesas mostra a interação dos atores e das instituições para a formação de uma coalizão que visa, através de suas redes e comunidades políticas, identificar e selecionar critérios a formulação de políticas públicas. Dado que para a Teoria de Coalizões de Defesa proposta por Sabatier (1991) a política pública é composta de um conjunto de subsistemas relativamente estáveis que estão vinculados a fatores externos, o debate sobre a escolha pela institucionalização da participação ganha novos elementos: as regras e normas institucionais existem e importam, mas são apenas parte de um processo de coalizão que envolve outros fatores como valores, recursos e estratégias.

Conclusão

Dado que no contexto brasileiro, a participação popular esteve fortemente relacionada à mudança de regime político e ao seu caráter mais centralizador ou mais federativo, os modelos de Kingdon, Sabatier e Baumgartner e Jones conseguem capturar, de forma mais ampla, os processos e os atores que podem ter influenciado para a entrada do tema na agenda e a consequente institucionalização da participação, mas que não aparecem no cenário direto ratado pelas teorias tradicionais que estudaram a participação no Brasil.

Concluindo, esse artigo apresentou, brevemente, o histórico do campo das políticas públicas, algumas de suas teorias e modelos de análise e, por fim, fez propostas de estudos que possam colaborar com a agenda de pesquisa de estudos participativos. Com isso, pretendeu-se colaborar tanto para o

crescimento e melhor entendimento do campo de políticas públicas e de suas teorias, como fortalecer a agenda de pesquisas sobre as instituições políticas no Brasil.

Referências Bibliográficas

- Avritzer, Leonardo. (2011). "A qualidade da democracia e a questão da efetividade: mapeando o debate". Em Pires, Roberto (org.). *A efetividade das Instituições Participativas no Brasil: Estratégias de Avaliação*. Brasília, IPEA.
- Baumgartner, Frank., & Jones, Bryan. (1993). *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press".
- Brewer, Gary., & Peter de Leon. (1983). *The "Foundations of Policy Analysis"*. Monterey, CA: Brooks/Cole.
- Capella, Ana Cláudia. (2006). "*Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas*". *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais. BIB*. São Paulo, nº 61, pp. 25-52.
- Cohen, Jean., & Arato, Andrew. (1994). "Civil Society and Political Theory". Cambridge: MIT Press.
- Dye, Thomas. (1975) ."*Understanding public policy*". Englewood Cliffs". NJ: Prentice-Hall.
- Easton, David. (1965). "*A Framework for Political Analysis*". Englewood Cliffs: Prentice Hall".
- Faria, Carlos Aurélio Pimenta. (2003). "*Idéias, Conhecimento e Políticas Públicas: Um Inventário Sucinto das Principais Vertentes Analíticas Recentes*". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. 18 (51): 21-30.
- Gomide, Alexandre. (2008). "*Agenda governamental e o processo de políticas públicas : o projeto de Lei de diretrizes da política nacional de mobilidade urbana*". Brasília: IPEA.
- Howlett, Michael., & Ramesh, M. (1995). "*Studying Public Policy*". Canadá: Oxford University Press.



- Kingdon, John. (1994). *"Agendas, Alternatives and Public Policies"*. United States of America: Addison- Wesley Longman.
- Lasswell, Harold. (1951). "The Policy Orientation". Em Lerner, Daniel and Lasswell, Harold. (eds.) *"The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method"*. Stanford: Stanford University Press.
- Lavalle, Adrián Gurza. (2011). *"Após a participação: nota introdutória"*. Lua Nova, São Paulo. Vol. 84: 13-23.
- March, James G., & Olsen, Johan. (1995). *"Democratic Governance"*. New York: The Free Press.
- Monteiro, Ana Lúcia., & Villela, Wilza Vieira. (2008). "A Criação do Programa DST/AIDS como marco para a inclusão da Ideia de Direitos dos Cidadãos na Agenda do Governo Brasileiro". Vol. 9, nº 17, pp 25-45.
- Oliveira, Renata Guimarães. (2006). "Reforma do Estado e Políticas Públicas: avanços e retrocessos ao alcance da sustentabilidade". *Interface*. Edição Especial Políticas Públicas e Sustentabilidade. Vol. 3, Nº 2: 13-30.
- Sabatier, Paul. (2007). *"Theories of Policies Process"*. Westview Press.
- Sabatier, Paul., & Mazmanian, Daniel. (1980). "The implementation of public policy: a framework of analysis". *Policy Studies Journal*, 8: 538-560.
- Sabatier, Paul., & Weible, Cristopher. (1993). "The Advocacy Coalition Framework: innovations and clarifications". In: SABATIER, Paul A. (ed) *"Theories of Policies Process. Westview Press"*.
- Schumpeter, Joseph. (1984). *"Capitalismo, socialismo e democracia"*. Rio de Janeiro: Zahar Editores.
- Secchi, Leonardo. (2010). *"Políticas Públicas: Conceitos, Esquemas de Análise, Casos Práticos"*. São Paulo: Cengage Learning, 133 p.
- Seibel, Emi. (2005). "Demandas sociais, políticas públicas e a definição da agenda pública". Centro de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Santa Catarina. Disponível em: <www.cfh.ufsc.br/~mac/MR_demandasociais.htm>.
- Smith, Kevin., & Larimer, Cristopher. (2009). "The public policy theory primer". Boulder, CO: Westview Press.

- Souza, Celina. (2001). "Federalismo e Descentralização na Constituição de 1988: Processo Decisório, Conflitos e Alianças." *Revista Dados* 44 (3): 513-560.
- Souza, Celina. (2003). "Políticas Públicas: Questões Temáticas e de Pesquisa". Caderno CRH 39: 11-24.
- Souza, Celina. (2006). "Políticas públicas: uma revisão da literatura". *Sociologias*. 2006, n.16: 20-45
- Theodoulou, S., & Cahn, M. (1995). "Public Policy: The Essential Readings". New Jersey: California.
- Villanueva, Luis. (1993). "Estudio introductorio in Problemas públicos y agenda de gobierno". ed. Porrúa, México.
- Zahariadis, N. (1998). "Comparing Three Lenses of Policy Choice". *Policy Studies Journal*, v. 26, n. 03.

Recebido em 11/04/2013

Aceito em 16/07/2013.