

## O VELHO, O REFORMADO E O NOVO: PERPEÇÕES SOBRE A MUDANÇA EM POLÍTICAS PÚBLICAS

WALKIRIA ZAMBRZYCKI DUTRA<sup>1</sup>

### RESUMO:

A discussão sobre o processo decisório que leva a uma política pública ocupa considerável espaço analítico entre os autores da área. Há diversos modelos e estudos empíricos que buscam apontar tanto para a formação quanto para os resultados que podem ser obtidos. O artigo busca fazer uma sucinta revisão de literatura de alguns dos modelos teóricos que envolvem a questão da mudança e da estabilidade na formulação e implementação das políticas públicas. Consideram-se os momentos e oportunidades disponíveis a partir do papel dos interesses e das ideias dos atores políticos envolvidos, bem como as limitações colocadas pela estrutura política configurada no papel das instituições.

**PALAVRAS-CHAVE:** Idéias. Incrementalismo. Mudança. *Path dependence*. Políticas públicas.

### ABSTRACT:

The discussion over the decision making process that leads to a public policy occupies considerable analytical space through the authors of the area. There are a variety of models and empirical studies that tries to indicate the formation and the results that can be obtained of it. The article makes a brief overview of the literature of some of the theoretical models that involve change and stability over the formulation and implementation of public policies. The moments and opportunities are considered with the role of interests and ideas of the political actors involved, as well as the limitations channeled by the political structure of the institutions.

**KEY WORDS:** Change. Ideas. Incrementalismo. *Path dependence*. Public policies.

---

<sup>1</sup> Bacharel em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC-Minas); Assessora Técnica da Superintendência de Habitação de Interesse Social (2010-2011) e Diretora Fomento à Habitação (2011-2012) da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Regional e Política Urbana de Minas Gerais (SEDRU-MG); Mestranda em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). [walkiriazdutra@gmail.com](mailto:walkiriazdutra@gmail.com)

## 1 INTRODUÇÃO

As políticas públicas poderiam ser vistas, grosso modo, como os resultados (em inglês, os *outcomes*) que o Estado coloca às demandas advindas da sociedade (em inglês, os *inputs*). Mas, nesse processo, é preciso levar em conta que o Estado não é um ator unitário na conjugação de seus interesses e objetivos, e que há especialistas governamentais, pesquisadores, jornalistas, analistas de políticas públicas, além dos atores privados que também influenciam o processo de políticas públicas (SABATIER, 1993). Esses são guiados não apenas por interesses, mas por ideias que são capazes de influenciar o processo político.

Nesse sentido, de acordo com estudos voltados para o processo de formulação e implementação de políticas públicas, torna-se imprescindível considerar três fatores: 1) quais os tipos de atores dele fazem parte e como seus interesses são formados; 2) qual o papel das ideias no processo político; e 3) qual a influência do contexto interno e externo na tomada de decisão dos atores. Todos eles possibilitam-nos aproximar de uma análise capaz de argumentar tanto sobre a estabilidade como sobre a mudança que decorre ao longo do tempo em uma política pública.

O objetivo do presente artigo é fazer uma breve revisão de literatura sobre o tema da mudança em políticas públicas, tendo em vista os diversos critérios analíticos utilizados pelos autores que compõem essa explicação. Na primeira parte do artigo, apresentamos os argumentos de Charles Lindblom (1979), Frances Berry e William Berry (2007), John Kingdon (1995) e Paul Sabatier (1993) que introduzem a questão da racionalidade na formulação das políticas públicas com ênfase no papel dos interesses e das ideias.

Uma vez descrito o processo de mudança de política pública, a segunda parte do artigo busca apresentar seu argumento por vezes limitador: a trajetória da política pública. Parte-se da perspectiva histórico-institucional que considera como relevantes o papel das ideias (HALL, 1993) e das instituições (WEIR, 1992).

Dentre os fatores que afetam o processo de tomada de decisão rumo à mudança de uma política pública, conclui-se que a dificuldade empírica parece estar na identificação de qual fator é o mais explicativo: os tipos de atores; a influência das ideias; a formação de interesses; a influência dos contextos; ou o papel das instituições.

## 2 DECIDINDO PELO “NOVO”

Entender como as decisões são tomadas nas políticas públicas tem sido uma preocupação que os cientistas políticos vêm buscando analisar ao longo das décadas de estudo na área. As teorias que permeiam o campo têm sido normalmente consideradas de médio alcance devido às diferentes formas de definição dos fatores explicativos: os tipos de atores e suas preferências; os tipos de interações e influências institucionais, políticas micro e macroeconômicas que podem vir a existir entre eles; e os resultados alcançados pelos atores.

Começamos a discussão acerca do entendimento da racionalidade aplicada ao processo de tomada de decisão. Lindblom (1979) argumenta que o tempo e o recurso financeiro disponíveis para alocação em uma política pública são limitados. Nesse sentido, os “administradores públicos” imaginam valores e alternativas possíveis em conjunto, ao invés de primeiro estabelecerem o valor e depois as alternativas. Ou seja: os meios e fins necessários para definir uma política pública são pensados simultaneamente.

Essa racionalidade do processo decisório considera que o conhecimento é limitado, no sentido de que as alternativas encontradas pelos tomadores de decisão se baseiam em experiências passadas e são alteradas de forma incremental. Ou seja, restringir o foco do conhecimento a partir de pequenas variações possibilita aos tomadores de decisão (em inglês, *decision makers*) obterem informações e *insights* (LINDBLUM, 1979). Por isso, o autor argumenta que é difícil ocorrerem mudanças não-incrementais. O autor também desconsidera o contexto externo como capaz de afetar o processo de tomada de decisão. As grandes mudanças nas políticas públicas ocorrem, passo a passo e, ao longo do tempo, por fatores endógenos.

Uma possível análise de “novos” programas governamentais considera, assim, que as soluções propostas pelo governo parecem representar mais uma recombinação de elementos já existentes, de forma a representar uma “inovação governamental”, do que a noção de “invenção” de uma nova política (WALKER, 1969). O conceito de inovação é dizer que “*um programa ou política pública é novo para os Estados a adotá-lo, não importa quão velho o programa possa ser, ou quantos outros estados possam tê-lo adotado*” (WALKER, 1969, p. 881, tradução nossa). A discussão sobre o tema da “inovação governamental” aqui apresentada foi revisada por Berry e [Berry](#) (2007) a partir do cenário federativo norte-americano (ou seja, a partir de vários níveis existentes dentro do governo). Segundo eles, há duas categorias de explicação para que os governos adotem novas políticas: determinantes internos; e modelos de difusão.

Em relação aos determinantes internos, a pressão criada para o *se e quando* um governo irá adotar uma política pública advém de fatores inerentes a esse próprio governo, tal como motivações e disponibilidade de recursos econômicos. A principal variável dependente nesses estudos é a probabilidade de um governo adotar uma nova política, cuja principal hipótese é que

a inovação parte quase que prioritariamente dos estados e governos mais estáveis politicamente e economicamente mais desenvolvidos (BERRY, BERRY, 2007).

No que se refere aos modelos de difusão, a grande influência está nas relações intergovernamentais. Esse termo é definido como:

*um processo pelo qual a inovação é comunicada através de certos canais ao longo do tempo entre os membros de um sistema social (ROGERS apud BERRY, BERRY, 2007, p. 171, tradução nossa).*

Nesse sentido, a inovação seria comunicada através de um “sistema social” que, na análise dos autores, é formado por todos os governos estaduais norte-americanos. A partir dessa relação intergovernamental, os governos estaduais tendem a imitar uns aos outros devido a três fatores. Em primeiro lugar, os governos “pegam emprestadas” inovações de sucesso observadas em outros estados, no sentido de simplificar o processo de tomada de decisão. Em segundo lugar, a competição entre os governos em uma estrutura federativa compele os governos a buscarem soluções que maximizam seus resultados; nesse caso, através de políticas públicas implementadas por outros governos. Por fim, há influência dos efeitos da pressão pública para que o governo estadual em questão adote um programa iniciado em outro governo estadual e que tenha sido bem sucedido (BERRY, BERRY, 2007).

O estudo de “inovação governamental” proposto por Berry e Berry (2007) parece ter grande influência da visão racional de tomada de decisão contida em Lindblom (1979): no leque de escolhas dos tomadores de decisão, esses se baseiam em poucas alternativas que deram certo anteriormente em outros governos, o que diminui consideravelmente o número de escolhas. Além disso, a teoria base da argumentação considera que as alterações a serem feitas nas políticas públicas estão diretamente relacionadas a mudanças incrementais:

*Os líderes de organizações irão minimizar os custos de decision-making ao invés de maximizar os objetivos de realização quando trabalhando com as escolhas políticas. Claramente, o status quo tem uma alta probabilidade de ser perseguido em tal cenário. (PETERS et al, 2005, p. 1285, tradução nossa).*

Outra abordagem teórica que busca entender o processo de formulação de políticas públicas, tendo em vista o processo de tomada de decisão existente na estrutura de governo, é o Modelo de Múltiplos Fluxos (em inglês, *Multiple Streams Model*), de Kingdon (1995). Nesse enfoque, admite-se que um governo concentra sua atenção em um determinado assunto, em um determinado momento, constituindo sua “agenda governamental” (CAPELLA, 2007; KINGDON, 1995). Essa agenda pode ser alterada com a influência das ideias no momento em que ocorre a convergência de três fluxos decisórios que atuam de forma independente: problemas, soluções, e política.

No primeiro fluxo decisório, denominado “definição dos problemas”, os que passam a definir a agenda são aqueles cuja questão social percebida é interpretada pelos formuladores de políticas de que algo deve ser feito para mudar essa situação (CAPELLA, 2007). Kingdon (1995) argumenta que os formuladores de políticas públicas analisam os problemas a partir de categorias, e a tendência é a permanência de “categorias antigas” de interpretação quando surge um problema novo, pois “*Uma mudança nas categorias representa uma ameaça ao interesse de alguém, e os políticos gostam de adiar esse dia de reconhecimento o máximo que eles conseguirem*” (KINGDON, 1995, p. 112, tradução nossa).

No entanto, caso ocorra a emergência de novas categorias, tem-se um “sinal de evento de política pública”, o que indica que pode ocorrer mudança na agenda. Os principais promotores dessas novas interpretações são os empreendedores de políticas (em inglês, *policy entrepreneurs*):

*Sua característica definidora, tal como no caso de um empresário empreendedor, é a sua vontade de investir seus recursos – tempo, energia, reputação, e algumas vezes dinheiro – na esperança de um retorno futuro (KINGDON, 1995, p. 122, tradução nossa).*

No segundo fluxo decisório, denominado por Kingdon (1995) de *policy streams*, as ideias de soluções são elaboradas pelas comunidades geradoras de alternativas (em inglês, *policy communities*): “*compostas por especialistas - pesquisadores, assessores parlamentares, acadêmicos, funcionários públicos, analistas pertencentes a grupos de interesse, entre outros*” (CAPELLA, 2007, p. 92) em uma mesma área que está espalhada dentro e fora do governo. Há várias ideias no sentido da solução, de forma que não necessariamente elas estão ligadas a um problema específico (CAPELLA, 2007); pelo contrário: “*As pessoas dentro e em torno do governo, algumas vezes, não resolvem problemas. Elas se tornam defensoras de soluções e procuram por problemas atuais para ligar sua ‘solução de estimacão’*” (KINGDON, 1995, p. 123, tradução nossa).

Normalmente, os problemas avançam na agenda política se há uma solução viável a ser considerada pelos tomadores de decisão. Quando isso ocorre, uma solução é difundida e construída por consenso, a fim de criar uma audiência que seja compatível tanto com as demandas do “público em geral” quanto dos “formuladores de políticas” (CAPELLA, 2007). Assim, as ideias são importantes porque elas influenciam na escolha de alternativas políticas mais do que a influência exercida pelos grupos de pressão (CAPELLA, 2007). Mais do que influenciar a escolha, o conteúdo das ideias faz parte do processo de tomada de decisão dos

atores (KINGDON, 1995). É importante ressaltar, no entanto, que as ideias para as soluções de problemas passam por um processo de recombinação:

*Ideias completamente novas não aparecem de repente. Ao invés disso, as pessoas recombinaam elementos familiares em uma nova estrutura ou uma nova proposta. (...) A mudança revela-se ser mais uma recombinação do que uma mutação (KINGDON, 1995, p. 124, tradução nossa).*

O último fluxo decisório é chamado de *political stream*, traduzido por Ana Cláudia Capella (2007) como “política propriamente dita”. Kingdon (1995) entende como fatores políticos: o processo eleitoral, o processo partidário, e os grupos de interesse. O autor afirma que esse fluxo segue de forma independente dos demais, e exerce um forte efeito na agenda a partir de três elementos: o “humor nacional” (é útil para que os participantes governamentais promovam ou restrinjam os itens da agenda); a organização de forças políticas (entendido como grupos de interesse que têm a capacidade de influenciar decisões devido aos seus recursos); e as mudanças que podem ocorrer dentro do governo (tal como as agências burocráticas e os comitês dentro do Congresso, além de mudanças de gestão).

O consenso nesse fluxo é construído pela barganha entre os elementos citados acima, pois cada um deles pode considerar algumas soluções melhores do que outras e, nesse sentido, afetar a agenda decisória. No entanto, caso um problema esteja ligado a uma solução que encontra um ambiente político favorável, então é possível modificar a agenda governamental.

Em suma, o modelo de Kingdon (1995) tenta demonstrar que o processo decisório que leva à mudança da agenda acontece quando há convergência dos três fluxos (termo conhecido em inglês como *coupling*), um momento denominado “janela de política” (em inglês, *policy window*). Essas mudanças podem ocorrer de forma programada ou não previsível, a depender do grau de articulação entre os três fluxos, mas que são convergidas pelos empreendedores de políticas (em inglês, *policy entrepreneurs*).

Em relação aos atores inseridos no modelo, os que influenciam a definição das alternativas e soluções (ou seja, atuam no segundo fluxo decisório) são os que compõem as *policy communities*, considerados “participantes invisíveis (...) – composto por servidores públicos, analistas de grupos de interesse, assessores parlamentares, acadêmicos, pesquisadores e consultores” (CAPELLA, 2007, p. 103). Os atores que participam do processo político de definição da agenda governamental são chamados “atores visíveis” e são eles: o presidente (o ator mais forte); os ministros e secretários executivos de ministérios; o Poder Legislativo; os partidos políticos e *campaigners*; e os grupos de interesse (CAPELLA, 2007). É interessante que o modelo considera, assim, a influência de vários atores como ativos no processo decisório, de

forma a incluir aqueles que estão dentro e fora do governo, ainda que esse processo não ocorra simultaneamente.

Por fim, é importante ressaltar que as ideias são importantes para a análise da formação da agenda, ainda que o fluxo através do qual elas atuam é o que tem menos influência direta sobre a agenda (CAPELLA, 2007). É importante indicar que, nesse modelo, as ideias são importantes dentro do processo político, dando início a uma das abordagens que incluem o seu papel no processo político de formulação de políticas públicas.

Pode-se admitir que o modelo de Kingdon (1995) faz grandes contribuições ao processo político de formação da agenda, principalmente ao considerar o papel das ideias como forma de influência do processo de tomada de decisão, ainda que elas não sejam inteiramente novas (FARIA, 2003).

O último modelo a ser analisado é o “Sistema de Coalizão de defesa” de Paul Sabatier (1993), cuja ênfase está: 1) nos diferentes atores que participam do processo de tomada de decisão; 2) no contexto interno de interação dos atores, que pode se dar de forma cognitiva; 3) no papel das ideias como parte do processo de tomada de decisão; e 4) nos fatores externos (ou macropolíticos) que têm capacidade de afetar o processo decisório e conseqüentemente provocar mudanças na implementação de uma política pública.

Os atores que participam do processo de tomada de decisão neste modelo são concebidos através de grupos políticos do setor público e privado, denominados subsistemas políticos (em inglês, *policy subsystems*). Essa visão de grupos de atores políticos representa a literatura que concebe o processo político a partir de relações complexas entre diferentes atores que não unicamente o Estado. Sabatier (1993) argumenta que as visões tradicionais dos atores políticos (grupo de interesse, Estado e sociedade) são limitadas. Nesse sentido, o subsistema político envolve todos os níveis de governo (principalmente nos casos de governos federativos) e também outros atores, tais como:

*jornalistas, analistas, pesquisadores, e outros que exercem papéis importantes na geração, disseminação e avaliação das ideias políticas, bem como os atores em outros níveis de governo que exercem papéis importantes na formulação e implementação da política (HECLO et al apud SABATIER, 1993, p. 24, tradução nossa).*

Assim, é possível perceber que há grande importância no papel dos especialistas, uma vez que a sua percepção técnica é capaz de influenciar, ao longo do tempo, o processo de mudança de política pública.

Cada subsistema busca lidar com um problema específico de política pública (SABATIER, 1993). Devido ao grande número de atores e posições por eles defendidas, em um

subsistema pode haver mais de uma “coalizão de defesa” (em inglês, *advocacy coalition*): um grupo de pessoas que compartilham um sistema de crença particular, “(...) isto é, um conjunto de valores básicos, hipóteses causais, e percepções de problemas – e que mostram um grau não trivial de atividade coordenada ao longo do tempo” (SABATIER, 1993, p. 25, tradução nossa).

Essas coalizões são estáveis ao longo do tempo, e não são guiadas por interesses materiais de curto prazo. A sua percepção de mundo e das políticas públicas é baseada em um sistema de crenças, ou seja, prioridade de valores e percepções sobre: a posição do Estado no mundo, da eficácia dos instrumentos da política pública, dentre outros (SABATIER, 1993).

Em outras palavras, a interação dentro do subsistema político dá relevância ao papel das ideias, uma vez que elas são capazes de influenciar a maneira pela qual os diferentes subgrupos percebem o mundo e, nesse sentido, a disputa entre as coalizões de defesa é capaz de promover mudança na política pública.

A escolha metodológica do autor é trabalhar a questão da mudança na política pública através da disputa entre as coalizões de defesa, a partir do sistema de crenças, e não unicamente de interesses, uma vez que:

*Enquanto o sistema de crenças pode incorporar os autointeresses e interesses organizacionais, eles também permitem aos atores estabelecer objetivos em várias formas diferentes (por exemplo, como resultado de socialização) e são, portanto, mais inclusivos (SABATIER, 1993, p. 28, tradução nossa).*

Cada coalizão tem o seu sistema de crença, de forma que os atores que dela fazem parte compartilham-na a fim de transformá-la em um programa governamental. Há três categorias estruturais para o sistema de crenças: um “núcleo profundo” que contém os principais axiomas e fundamentos normativos (que muito dificilmente são alterados); um “núcleo próximo” de estratégias básicas para se atingir os axiomas do núcleo profundo (que são difíceis de serem alterados); e um conjunto de “aspectos secundários”, que inclui decisões instrumentais e procura de informações necessárias para implementar o núcleo profundo (com facilidade moderada de ser alterada) (SABATIER, 1993).

É importante ressaltar que o objetivo das coalizões de defesa é de transformar o seu “núcleo profundo” em programas governamentais. Mas tendo em vista que o processo de tomada de decisão tem restrições de vários tipos, principalmente ligados à distribuição de recursos, o autor diferencia, em seu modelo, os fatores “estáveis” e “susceptíveis” de variações na relação entre os subsistemas e o contexto macropolítico.

Os fatores estáveis estão ligados a fatores endógenos presentes nos subsistemas políticos, que têm a capacidade de restringir as opções disponíveis, mas que dificilmente são alterados (SABATIER, 1993). São eles: 1) os atributos básicos do “bem” em questão (sua natureza); 2) a distribuição dos recursos naturais; 3) os valores culturais fundamentais e a estrutura social; e 4) estrutura básica legal (instrumentos jurídicos).

Os fatores dinâmicos apresentam maior possibilidade de mudança de uma política pública, e estão ligados a fatores exógenos ao subsistema de políticas públicas. Eles são capazes promover mudanças porque alteram os constrangimentos e as oportunidades dos atores que compõem os subsistemas de políticas públicas (SABATIER, 1993). São eles: 1) Condições socioeconômicas e tecnológicas; 2) as coalizões de governo sistêmicas; e 3) Decisões políticas e impactos de outros subsistemas.

No que se refere à mudança de política pública, segundo o modelo de Sabatier (1993), ela pode ocorrer de forma cognitiva e não-cognitiva. O processo cognitivo ocorre dentro dos subsistemas políticos através da disputa entre as coalizões pelo aumento de recursos políticos (poder e autoridade) como forma de atingir seus objetivos políticos. Esses instrumentos podem ser mudanças nas regras, orçamento, equipe técnica, ou informação (SABATIER; JENKINS-SMITH, 2007).

Esse processo de disputa entre as coalizões pode levar ao “aprendizado orientado de políticas públicas” (*policy-oriented learning*, em inglês), em que as coalizões passam a rever suas estratégias ou alterar seu comportamento como resultado “(...) *das experiências e/ou novas informações relacionados à realização ou revisão de seus objetivos políticos*” (SABATIER; JENKINS-SMITH, 2007, p. 123, tradução nossa).

Vale ressaltar que esse tipo de mudança altera os aspectos secundários das crenças das coalizões de defesa de forma cognitiva: as informações e experiências que levam à mudança de visão de mundo das coalizões em busca de melhor alcançarem seus objetivos políticos (SABATIER; JENKINS-SMITH, 2007). O limite para o aprendizado social está no fato de que ele é filtrado a partir de crenças preexistentes, ou seja, “*os atores tendem a aceitar informação confirmando crenças existentes e desligam informações dissonantes*” (SABATIER; JENKINS-SMITH, 2007, p. 145, tradução nossa).

A mudança no “núcleo duro” dos atributos de uma política governamental (e nesse sentido, a visão que as coalizões de um subsistema têm sobre a política pública) só ocorrerá a partir de eventos externos aos subsistemas políticos, pois são esses eventos que levam a alterações nos recursos e constrangimentos nos quais os subsistemas políticos estão submetidos (SABATIER; JENKINS-SMITH, 2007). Essa é uma das hipóteses de mudança:

*O núcleo (atributos básicos) de um programa de ação governamental dificilmente é mudado na ausência de perturbações externas significativas ao subsistema, isto é, mudanças nas condições socioeconômicas, coalizões governamentais de longo alcance ao sistema político, ou resultados de políticas públicas de outros subsistemas (SABATIER, 1993, p. 34, tradução nossa).*

Em suma, o argumento de mudança de política pública contido em Sabatier (1993) parte do conflito que ocorre entre as coalizões de defesa que compõem um subsistema de políticas públicas. Esse processo é afetado por fatores endógenos e cognitivos, de forma que não somente os interesses guiam as ações dos indivíduos. A sua percepção de mundo é invariavelmente interpretada de diferentes formas devido às diferentes lentes de visão proporcionadas pelo conjunto central de crenças (SABATIER; JENKINS-SMITH, 2007).

Mas também é preciso chamar a atenção para os fatores exógenos, pois a revisão dos atributos básicos de uma política pública não são alterados enquanto o mesmo subsistema de políticas públicas estiver no poder. Além disso, o núcleo duro das advocacias de defesa só é alterado por fatores não cognitivos provocados por esses fatores exógenos (SABATIER, 1993). Por isso, a mudança de uma política pública pode alterar aspectos secundários, ou pode alterar o núcleo profundo, desde que haja perturbação nos recursos políticos dos subsistemas de políticas públicas.

Em suma, a contribuição teórica significativa de todas as abordagens consideradas nessa seção caminha no sentido de indicar que as decisões são pautadas por um conjunto de atores designados para momentos diferentes da tomada de decisão. Tanto interesses quanto ideias ocupam espaços de análise significativos, e apontam que o incrementalismo é a peça chave no entendimento da mudança em políticas públicas. Não se pode excluir que as situações que saem do controle dos atores políticos (tal como o contexto externo) podem provocar mudanças na condução das políticas públicas, mas muitas abordagens ainda parecem pautar que esse processo tem nos fatores endógenos seus pontos mais fortes.

### **3 A CONSOLIDAÇÃO DOS INTERESSES E AS IDEIAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS**

Até agora, este artigo buscou dialogar com a literatura que trata do processo político que pode levar à mudança de política pública de duas formas: 1) ênfase nas pequenas alterações no *status quo* político que ocorrem a partir de escolhas que ou são limitadas por experiências bem sucedidas (por um modelo de difusão), ou por alteração na agenda governamental (pelo modelo de múltiplas arenas); e 2) Um conjunto de atores dispostos em subsistemas políticos que compartilham crenças e buscam mobilizar recursos para que suas crenças se transformem em programas governamentais.

A segunda parte do artigo busca dialogar com um argumento relevante para a “fluidez” com que se dão as explicações de mudança: a trajetória da política pública. Diversos autores partem da perspectiva teórica histórico-institucionalista ao considerar que os governos têm capacidade limitada na formulação de novas políticas, uma vez que as decisões tomadas em certo período têm influência na tomada de decisão em um momento posterior (THELEN; STEINO, 1994). Assim, busca-se inserir a trajetória da política pública como mais um fator que exerce influência no processo de tomada de decisão. Mas como a trajetória da política pública influencia o processo de mudança? Duas posições serão destacadas para responder a essa pergunta e retratam a questão institucional.

A primeira abordagem leva em conta o processo cognitivo de mudança de política pública exercida através do “aprendizado social” discutido por Peter Hall (1993). A segunda posição leva em conta o processo de “inovação limitada” da política ao considerar as instituições como limitadoras de novas ideias apresentado por Margaret Weir (1992). Ambos partem do seguinte pressuposto:

*Ao invés de colocar na mesma categoria o domínio das ideias, ou tratar as ideias e os interesses materiais como variáveis não relacionadas (ou como fatores explicativos em competição), elas exploram como as duas interagem dentro de contextos institucionais específicos para produzir a mudança de política pública (THELEN; STEINMO, 1994, p. 23, tradução nossa).*

Peter Hall (1993) corrobora os argumentos colocados no início deste artigo: os resultados das políticas públicas implementadas pelo Estado não advêm inteiramente das demandas colocadas pela sociedade. No entanto, para essa hipótese a pergunta que se faz é: qual a concepção alternativa do processo político? A resposta está no processo de “aprendizado social”, que considera como fatores relevantes o papel das ideias e de outros atores sociais que não exclusivamente o Estado. A definição de aprendizado social ocorre:

*Quando os indivíduos assimilam novas informações, incluindo aquelas baseadas em experiências passadas, e as aplicam às suas ações subsequentes. Por isso, nós podemos definir o aprendizado social como uma tentativa deliberada de ajustar os objetivos ou técnicas da política pública em resposta a experiências passadas e novas informações (HALL, 1993, p. 278, tradução nossa).*

As três principais características do “aprendizado social” são, segundo Hall (1993): 1) O principal fator que afeta uma política pública no período 1 é a política pública do período 0, o que significa que as condições sociais e econômicas são menos importantes do que o legado de políticas públicas; 2) Os principais atores desse processo são os *experts* que se especializam em uma certa área, e não necessariamente os políticos; 3) os fatores externos ao Estado (tal como os

partidos políticos, os interesses organizados, o desenvolvimento socioeconômico, entre outros) são menos importantes do que o papel desenvolvido pelo *social policy*.

O autor argumenta que pode haver tipos diferentes de aprendizado, dependendo do tipo de mudança envolvida, uma vez que o processo de tomada de decisão envolve três variáveis: os objetivos que guiam a política pública; os instrumentos políticos usados para atingir esses objetivos; e o cenário preciso desses instrumentos (HALL, 1993). O primeiro tipo de mudança que pode ocorrer é uma mudança no cenário preciso dos instrumentos políticos usados para atingir os objetivos que guiam uma política pública a partir das experiências e conhecimentos adquiridos ao longo do tempo. O segundo tipo de mudança altera os instrumentos políticos usados para atingir os objetivos políticos como resultado de experiências passadas. O terceiro tipo de mudança ocorre de forma rara, pois é quando há uma alteração em todos os fatores: os objetivos políticos, os instrumentos políticos e o cenário que faz uso desses instrumentos políticos.

Hall (1993) argumenta que o primeiro tipo de mudança de política pública se associa à característica de uma política incremental, como proposta por Lindblom (1979) e discutida neste artigo como uma forma de processo de tomada de decisão. Dentre os modelos analíticos apresentados anteriormente para a mudança de política pública, o legado de políticas públicas exerce influência nas políticas atuais da seguinte forma: em Kingdon (1995) através do estágio de solução de problemas; e em Sabatier (1993) através do sistema de crenças das coalizões. Assim, parte da mudança de política pública está relacionada ao fato de que somente os interesses não explicam a mudança de política pública.

Margaret Weir (1992) discute o processo de inovação governamental relacionando os conceitos de ideias, instituição e mudança de política pública. Sua argumentação critica o ponto de vista sobre as ideias surgindo a partir de grupos de interesse, pois ela considera que as ideias podem assumir um papel mais independente no sentido de fazer os grupos repensarem seus interesses e até mesmo formar novas alianças (WEIR, 1992). Para tanto, a ênfase no argumento está em entender como algumas definições de interesse sobressaem a outras. As ferramentas utilizadas são as concepções particulares de certos grupos sobre seus interesses e a arena de debate da política pública afetando a formação de alianças.

A autora argumenta que é importante entender “(...) *como diferentes grupos têm concepções particulares de seus interesses sobre a política, e como a arena na qual a política pública é debatida afeta a formação de alianças*” (WEIR, 1992, p. 191, tradução nossa). Nesse contexto, ressalta-se a importância que políticas passadas têm na concepção dos problemas e em como eles devem ser resolvidos. A abordagem teórica da perspectiva histórico-institucional faz

uso desse instrumento ao considerar que as políticas possuem um trajeto: em certo momento, surgem oportunidades para inovação e variação de possibilidades políticas, cujas decisões anteriores afetam o presente e fornecem analogias utilizadas pelos políticos e formuladores julgarem opções futuras (WEIR, 1992). Essa condicionante para a implementação de uma nova política pública é entendida como *path dependence* (em português, dependência de trajetória).

Nesse sentido, “*o desenvolvimento institucional fornece algumas interpretações de problemas mais persuasivos e torna algumas prospecções políticas mais politicamente viáveis do que outras*” (WEIR, 1992, p. 192, tradução nossa). Isso significa que as instituições podem “guiar” ideias e interesses, pois ambos são determinados por processos políticos afetados pelo contexto institucional e pela maneira com que os grupos definem suas concepções sobre os interesses contidos nas políticas públicas.

Segundo Weir (1992): “*as ideias que são formuladas e defendidas por interesses preexistentes, bem como aquelas planejadas pelos grupos profissionais, podem encontrar seu caminho pela agenda de política pública*” (p. 193, tradução nossa). Isso ocorre porque se conhece o contexto pelo qual as instituições processam os atores, os interesses e as novas ideias. São os arranjos do sistema político que agregam os interesses. Nesse sentido, algumas políticas acabam sendo “favorecidas”, pois canalizaram o fluxo de ideias e ganharam mais força do que outras.

Em suma, Weir (1992) argumenta que os governos têm uma “política de inovação limitada”, pois as novas políticas públicas são parte de um processo, cuja atual implementação por um nível de governo leva em conta percepções que se tornaram mais plausíveis do que outras ao longo do tempo. Nesse sentido, é possível argumentar que a influência da trajetória da política pública para o processo de mudança está na forma com que as instituições promovem um ajuste entre as ideias defendidas pelos atores políticos e os interesses existentes.

#### **4 CONCLUSÃO**

A partir dos modelos analíticos apresentados, é possível perceber que estudar o processo de tomada de decisão requer identificar quais tipos de atores dele participam, e como os contextos internos e externos afetam-no. Os modelos analíticos abordados apresentam diferentes tipos de atores com interação endógena e exógena distintas, possibilitando processos políticos de inovação e invenção governamental.

No modelo de Kingdon (1995), a ênfase está no processo de formação da agenda, de forma a identificar o momento em que um problema tem uma solução adequada a uma situação

política propícia. As soluções representam ideias “recombinadas” a novas demandas. Para o modelo de Sabatier (1993), cada advocacia de coalizão possui um sistema de crenças cujo objetivo é transformá-lo em um programa governamental. O embate entre as advocacias de coalizão promove mudanças cognitivas e alterações no “núcleo secundário”, mas alterações no contexto macropolítico levam à alteração das capacidades e recursos das coalizões, de forma que um novo sistema de crenças se torna dominante.

Três fatores que colocam dificuldades ao processo decisório de mudança foram analisados a partir da trajetória da política pública, a saber: as ideias; os interesses; e o contexto institucional. As ideias passam por um processo de aprendizado cognitivo que está ligado a um processo anterior, mas elas sozinhas não explicam a mudança. Os interesses estão limitados pelas relações de recursos e poder colocado pelas instituições. O contexto institucional representa custos de mudança que limitam a inserção de novas ideias e formação de novos interesses, mas fatores exógenos são capazes de promover mudanças e, por vezes, não são considerados nos modelos que constroem o contexto institucional.

Em suma, o que se pretendeu demonstrar é que a mudança de política pública é um dos processos de tomada de decisão, e que a maneira pela qual esse tema é abordado por distintas literaturas dá ênfase diferente às suas variáveis. No entanto, uma abordagem explicativa interessante parece ser a que considera o papel tanto das ideias quanto dos interesses não como opostos, mas sim como complementares: de um lado, novas ideias conseguem promover inovação; e, por outro, interesses conseguem refletir a política que existe por detrás da trajetória de uma política pública (MENICUCCI; BRASIL, 2010).

## REFERÊNCIAS

BERRY, Frances S.; BERRY, William D. Innovation and diffusion models in policy research. In: SABATIER, P. **Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press, 2007.

CAPELLA, Ana Cláudia. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, Gilberto; ARRETCHE, Marta; MARQUES, Eduardo. **Políticas Públicas no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. Idéias, conhecimento e políticas públicas – um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. **RBCS**, vol. 18, n. 51, 2003.

HALL, Peter A. Policy Paradigms, Social Learning, and the State. In: **Comparative Politics**, vol. 25, n. 3, abril 1993.

KINGDON, John W. **Agendas, alternatives and public policies**. Nova York: Harper Collins College Publishers, 1995.

LINDBLOM, Charles E. Still Muddling, Not Yet Through. In: **Public Administration Review**, Vol. 39, No. 6, nov. - dec., 1979.

MENICUCCI, Telma; BRASIL, Flávia de P. D. Construção de agendas e inovações institucionais: análise comparativa da reforma sanitária e da reforma urbana. **Estudos de Sociologia**. UNESP – Araraquara, v. 15, n. 29, 2º semestre de 2010.

PETERS, Guy; PIERRE, Jon; KING, Desmond. The Politics of Path Dependency: Political Conflict in Historical Institutionalism. **The Journal of Politics**, vol. 67, n. 4, Nov., 2005.

SABATIER, Paul. Policy change over a decade or more. In: SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, Hank. **Policy Change and Learning – an advocacy coalition approach**. Boulder: Oxford Westview Press, 1993.

SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, Hank. The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. In: SABATIER, P. **Theories of the policy process**. Boulder: Westview Press, 2007.

STEINMO, Sven; THELEN, Kathlen. Historical Institutionalism in comparative politics. In: LONSTRETH, Frank; STEINMO, Sven; THELEN, Kathlen. **Structuring Politics – Historical institutionalism in comparative analysis**. Cambridge: Cambridge university Press, 1994.

WALKER, Jack L. The Diffusion of Innovations among the American States. In: **The American Political Science Review**, Vol. 63, No. 3, set., 1969.

WEIR, Margaret. Ideas and the politics of bounded innovation. In: STEINMO, Sven; THELEN, Kathlen; LONSTHRETH, Frank. **Structuring Politics – historical institutionalism in comparative analysis**. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.