



Revista Brasileira de Ciências Sociais

ISSN: 0102-6909

anpocs@anpocs.org.br

Associação Nacional de Pós-Graduação e
Pesquisa em Ciências Sociais
Brasil

Faria Pimenta de, Carlos Aurélio

Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas
recentes

Revista Brasileira de Ciências Sociais, vol. 18, núm. 51, febrero, 2003

Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais
São Paulo, Brasil

Available in: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10705104>

- How to cite
- Complete issue
- More information about this article
- Journal's homepage in redalyc.org

redalyc.org

Scientific Information System

Network of Scientific Journals from Latin America, the Caribbean, Spain and Portugal

Non-profit academic project, developed under the open access initiative

IDÉIAS, CONHECIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

Um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes

Carlos Aurélio Pimenta de Faria

Em seus primórdios, a ciência política considerava as políticas públicas quase exclusivamente como *outputs* do sistema político, o que justificava o fato de a atenção dos investigadores ter se concentrado inicialmente nos *inputs*, isto é, nas demandas e articulações de interesse (note-se que, aqui, a hoje relegada terminologia eastoniana mostra-se plenamente adequada). Dito de outra forma, antes que a análise de políticas públicas fosse reconhecida como uma subárea na disciplina, a ênfase dos estudos recaía, como em larga medida ainda hoje, diga-se de passagem, nos processos de formação das políticas públicas, o que parece refletir o *status* privilegiado que os processos decisórios sempre desfrutaram junto aos profissionais da área. Em um segundo momento, contudo, a partir da década de 1950, passou-se à definição das próprias políticas públicas como unidade de análise, o que gradualmente conferiu destaque aos aspectos dinâmicos do chamado *policy process* e aos distin-

tos atores, estatais e não estatais, usualmente envolvidos (Radaelli, 1995).

Nas duas últimas décadas, porém, os estudos acerca da interação entre os atores estatais e privados no processo de produção das políticas públicas têm sofrido significativas reformulações. Uma grande variedade de pesquisas empíricas e de ensaios de natureza teórico-conceitual tem demonstrado a incapacidade dos modelos tradicionais de interpretação dos mecanismos de intermediação de interesses, como o pluralismo, o corporativismo, o marxismo, em suas várias derivações, de dar conta da diversificação e da complexificação desses processos, muitas vezes marcados por interações não hierárquicas e por um baixo grau de formalização no intercâmbio de recursos e informações, bem como pela participação de novos atores, como, por exemplo, organizações não-governamentais de atuação transnacional e redes de especialistas.

Na verdade, há hoje uma Babel de abordagens, teorizações incipientes e vertentes analíticas que buscam dar inteligibilidade à diversificação dos processos de formação e gestão das políticas públicas em um mundo cada vez mais caracterizado pela interdependência assimétrica, pela incerteza e pela complexidade das questões que demandam regulação. Nessas novas formulações, a variável conhecimento assume lugar de destaque. Compõem esse terreno caleidoscópico os analistas das *policy networks*, das comunidades epistêmicas, das *advocacy coalitions*, dos processos de difusão e transferência de políticas públicas, os estudiosos do *policy learning*, entre outros.

Se o campo da análise de políticas públicas se institucionaliza com a definição das políticas como variáveis dependentes, as variáveis independentes na interpretação da produção das políticas passam a ser, inicialmente, quase exclusivamente aquelas relacionadas ao poder. Muito sumariamente, hoje parece pertinente distinguir, endossando a proposição de Peter John (1999), cinco grandes vertentes analíticas na subárea das políticas públicas, quais sejam: (1) a institucional; (2) a interessada em perceber as formas de atuação e o impacto dos grupos e das redes; (3) as abordagens que dão ênfase aos condicionantes sociais e econômicos no processo de produção das políticas; (4) a teoria da escolha racional; e (5) as abordagens que destacam o papel das idéias e do conhecimento. O que se pretende neste ensaio é apresentar, brevemente, esta quinta vertente, destacando algumas de suas principais ramificações e o impacto apenas residual que a análise dessas questões tem tido no Brasil.

Segundo a precisa formulação de Claudio Radaelli (1995, p. 173), a análise tradicional do poder concede ao conhecimento, quando muito, apenas um papel justificatório ou de *advocacy*. A principal distinção a ser feita seria, então, entre os modelos analíticos nos quais o conhecimento é endógeno ao *policy process* e aqueles nos quais ele nada mais é do que *input* à caixa preta eastoniana (ou apenas um argumento a mais no jogo de interesses). Contudo, cada vez mais o conhecimento, entendido como a instrumentalização de dados, idéias e argumentos, tem sido eleito como

variável independente, como sugerido pela própria classificação proposta por Peter John.

No Brasil, porém, apesar do *boom* das duas últimas décadas, o campo da análise de políticas públicas ainda é bastante incipiente, padecendo de grande fragmentação organizacional e temática e tendo uma institucionalização ainda precária (Melo, 1999). Esse caráter incipiente é comprovado, por exemplo, pelo fato de qualquer exame da produção brasileira recente evidenciar a quase inexistência de análises mais sistemáticas acerca dos processos de implementação. A notória carência de estudos dedicados aos processos e às metodologias de avaliação de políticas, contudo, deve também ser tributada à escassa utilização da avaliação, como instrumento de gestão, pelo setor público do país nos três níveis de governo. Tais pontos sugerem, ainda, que esse campo de análise no Brasil permanece, em larga medida, magnetizado pelos processos decisórios.

Porém, a escassez de estudos “pós-decisão” parece explicada não apenas pela frágil institucionalização da área no Brasil, que faz com que a análise das políticas públicas continue gravitando na órbita das questões analíticas mais tradicionalmente valorizadas pela ciência política, mas também pela debilidade do campo de estudos da administração pública no país.

Mas se questões cruciais como a implementação e a avaliação têm sido negligenciadas, as abordagens que destacam o papel das idéias e do conhecimento no processo das políticas têm sido praticamente ignoradas no país.¹ Note-se, ainda, que elas não são abordagens tão recentes e em larga medida ainda experimentais. Basta ver que qualquer manual de análise de políticas públicas mais recente e prestigiado normalmente apresenta pelo menos um capítulo ou seção dedicado ao impacto das idéias e do conhecimento (ver, por exemplo, Dunn, 1994; Theodoulou e Cahn, 1995; Parsons, 1997; John, 1999).

Se a agenda de pesquisas no país ainda tem que dar conta de importantes desenvolvimentos recentes ligados, por exemplo, à questão das redes sociais e das *policy networks*, expandindo o trabalho pioneiro no Brasil de Marques (2000), em um momento como o atual, em que há uma

crescente tecnicização dos processos de formulação e gestão das políticas, muitas vezes influenciada drasticamente por atores internacionais, o que com frequência implica um considerável grau de despolitização desses processos, parece imprescindível considerar como a variável conhecimento tem sido articulada nas novas vertentes de análise, tão pouco exploradas no Brasil.

Nesse sentido, não deixa de ser curioso o fato de que esse campo de pesquisa, fortemente condicionado pela conjuntura, como demonstrou o balanço da produção acadêmica brasileira feito por Melo (1999), seja tão impermeável à incorporação das vertentes analíticas dedicadas à compreensão do impacto das idéias e do conhecimento.

Contudo, é preciso ressaltar que, no universo acadêmico brasileiro, uma área específica de pesquisa tem demonstrado de maneira um pouco mais sistemática a rentabilidade analítica do tratamento do impacto das variáveis cognitivas, qual seja, aquela dedicada à análise da política externa brasileira (ver, entre outros, Arbilla, 2000; Silva, 1995; Vieira, 2001).

Cabe destacar, ainda, que se a ênfase do *mainstream* analítico continua a recair sobre os processos decisórios, as idéias e o conhecimento são muitas vezes cruciais para a compreensão de outra questão importante que tem sido relegada pelos pesquisadores do país: a da formação da agenda.²

Quando se trata de destacar o impacto das idéias e do conhecimento, vale reiterar que as abordagens mais tradicionais da subárea de análise de políticas públicas, centradas no interesse, reconhecem a esses elementos, quando muito, apenas um papel secundário e/ou justificatório. No que concerne especificamente às abordagens *ideas-based*, contudo, é sem dúvida dilemático o fato de os analistas diferirem na maneira, na medida e no grau em que se concebe o modo como as idéias e o conhecimento influenciam ou constituem as ações. É também problemático o fato de os autores usualmente se referirem a coisas distintas quando falam de idéias. Grande e diversificado número de processos cognitivos encaixam-se nesta rubrica. As idéias podem ser definidas, por exemplo, como afirmação de valores,

podem especificar relações causais, podem ser soluções para problemas públicos, símbolos e imagens que expressam identidades públicas e privadas, bem como concepções de mundo e ideologias (John, 1999, p. 144).

Feitas essas ressalvas, parece importante que se pergunte não apenas *se*, mas também *quando* as idéias têm papel independente no processo de produção de políticas públicas. Ainda que o argumento de que a relevância das idéias e do conhecimento seja consistente com explicações do processo das políticas públicas centradas nos interesses e nas instituições, a vertente dita “pós-positivista” defende o primado das idéias e a centralidade do discurso, da argumentação e da interpretação.³ John (1999) apresenta de maneira sintética e precisa as principais premissas dos pós-positivistas:

Mais do que atores racionais perseguindo os seus interesses, é a interação de valores, normas e diferentes formas de conhecimento que caracteriza o processo das políticas [*policy process*]. Há apenas uma curta distância entre o argumento de que a linguagem é central ao *policy-making* e a afirmação de que as idéias são reais apenas porque elas dão sentido àqueles que as usam. As políticas são uma disputa entre formas de discurso que são baseadas na luta pelo poder e na busca de significado. Os sistemas de idéias constroem os interesses dos tomadores de decisões. A ação política refere-se à linguagem [*is about language*], que é um sistema de significação através do qual as pessoas constroem o mundo [...]. Sendo a maneira pela qual as pessoas enquadram as questões, conferem sentido ao mundo e propõem soluções, as idéias têm uma vida que lhes é própria. Elas são independentes no sentido em que o discurso tem as suas próprias regras, as quais estruturam a forma como o público e os *policy makers* percebem os *policy issues*, como quando um problema público assume a forma de uma história, com um começo, um meio e um fim, sendo o fim a intervenção governamental bem-sucedida (John, 1999, p. 157).

Porém, entre as vertentes analíticas centradas nas idéias predominam sublitteraturas menos polêmicas, que adotam abordagens mais matizadas e freqüentemente capazes de uma articulação mais profícua com o *mainstream* da área. Podem

ser mencionados, a título de exemplos, os estudos dedicados aos processos de difusão e transferência de políticas públicas, algumas vezes agregados sob a rubrica “aprendizado das políticas” (*policy learning*). O trabalho pioneiro na área e ainda hoje influente é o de Hecló (1974). O autor sugere, talvez inaugurando toda a seara analítica sumária e parcialmente inventariada neste ensaio, que, em alguns casos, uma abordagem do processo de produção das políticas públicas que enfatize a aquisição e a utilização do conhecimento pode produzir explicações mais adequadas do que aquelas derivadas das teorias do *mainstream*, centradas no conflito.⁴ Contudo, dessa literatura parecem ainda hoje ter mais visibilidade e prestígio os estudos acerca dos processos de difusão do keynesianismo (ver, entre outros, Hall, 1989). Nesses trabalhos, porém, o usual é que não haja elaboração mais detalhada e generalizante acerca do papel específico das idéias e do conhecimento.

Parece possível sugerir, ainda, que as vertentes analíticas mais profícuas são aquelas que buscam explicitamente reconciliar idéias e interesses. Entre essas destacam-se, por sua sofisticação analítica, aplicabilidade e capacidade de engendrar novas pesquisas empíricas: (a) a abordagem das *advocacy coalitions*, desenvolvida principalmente por Paul A. Sabatier e por Hank Jenkins-Smith, em diversos trabalhos; (b) a abordagem dos *multiple-streams*, usualmente aplicada aos processos de formação da agenda, desenvolvida a partir do trabalho de John Kingdon (1984); (c) os estudos sobre as comunidades epistêmicas, capitaneados por Peter M. Haas; e (d) a ainda não tão explorada perspectiva proposta por Judith Goldstein e Robert Keohane (1993) em seu livro *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions and political change*. Essas quatro abordagens serão apresentadas sumariamente a seguir.

Muito sinteticamente, é possível dizer que a perspectiva analítica das *advocacy coalitions* está interessada em explicar os padrões de mudança nas políticas públicas em um mundo cada vez mais interdependente e marcado pela incerteza. Para isso, focaliza as interações no interior das e entre as distintas coalizões de *advocacy*, cada

uma consistindo de atores de uma variedade de instituições, governamentais e não governamentais, que compartilham um conjunto de *policy beliefs* e atuam dentro de um dado subsistema de políticas ou área setorial específica. A mudança nas políticas é interpretada como uma função tanto da competição no interior do subsistema como de eventos externos.

Busca-se distinguir, em cada coalizão: (a) um núcleo duro de axiomas normativos fundamentais; (b) um núcleo de políticas (*policy core*), composto por posições fundamentais acerca dos cursos de ação preferenciais, que são consensuais entre os participantes; e (c) uma multiplicidade de decisões instrumentais necessárias para se implementar o *policy core*.

O principal argumento defendido nessa vertente é que, embora o aprendizado das políticas altere, muitas vezes, os aspectos secundários do sistema de crenças de uma coalizão, as mudanças no núcleo duro de programas governamentais requerem uma perturbação em fatores não cognitivos externos ao subsistema. A abordagem das *advocacy coalitions* tem sido testada com êxito significativo em uma diversidade de áreas, como por exemplo, política ambiental, educação, defesa, energia, regulação das telecomunicações, infra-estrutura, entre outras.⁵

Com base no modelo do comportamento organizacional conhecido como “lata do lixo” (*garbage can*), desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972), John Kingdon (1984) elaborou e testou, para a análise de processos de definição da agenda e de determinação de políticas alternativas, o modelo hoje chamado de *multiple streams*. O objetivo é analisar o processo de formação de políticas em condições de ambigüidade, quando as teorias calcadas no comportamento racional são de utilidade limitada, sendo crucial a questão temporal, uma vez que a adoção de uma dada alternativa de política é vista como dependente da ocorrência simultânea de determinados eventos e da atuação de certos atores. Segundo Zahariadis (1999, p. 73), essa abordagem oferece respostas para três questões essenciais: Como a atenção dos tomadores de decisão é focalizada sobre determinados problemas e soluções? Como as questões

são determinadas e modeladas? Como e quando é conduzida a busca por soluções?

Kingdon destaca a existência de três *streams* de atores e questões no processo de produção das políticas públicas: o dos problemas, o das políticas (*policies*) e o da política (*politics*). O primeiro é formado por informações sobre uma variedade de questões problemáticas e por atores que propõem diversas e conflitantes definições para os problemas. O segundo envolve aqueles que propõem soluções aos distintos problemas. O terceiro, por fim, agrega três elementos – movimentação dos grupos de pressão, mudanças no legislativo e nas agências administrativas e *national mood*, que, *grosso modo*, diz respeito à idéia de que um número significativo de pessoas em um dado país tende a pensar e a fazer suas escolhas segundo certos parâmetros comuns, que podem variar ao longo do tempo. De acordo com a proposição, esses *streams* operam de maneira independente um do outro. Contudo, em determinadas circunstâncias, normalmente associadas ao *stream* da política ou a questões e problemas externos ao sistema político que se tornam candentes, abrem-se “janelas de oportunidades” que podem dar a chance para que os *policy entrepreneurs* consigam acoplá-los, promovendo, então, mudanças, muitas vezes drásticas, nas políticas públicas.

O trabalho de Kingdon avalia dois tipos de impacto das idéias na produção das políticas:

[No] primeiro, [argumenta-se que] soluções são buscadas [...] não apenas com base na eficiência e no poder, mas também na equidade. Os argumentos, a persuasão e o uso da razão são elementos centrais na formação da política pública, e não meras racionalizações *a posteriori*. [No] segundo, a ideologia política é [tida como] um bom *heuristic* em um mundo ambíguo e que muda rapidamente. Ela confere significado às ações ou fornece diretrizes para o *floor voting*, servindo também como um guia (impreciso) para a definição das questões [realmente] importantes. As idéias podem ser usadas pelos políticos não apenas para definir os outros, mas também a si mesmos. As pessoas, entretanto, não precisam ser motivadas exclusivamente pelas idéias. Empreendedores cujo propósito seja aco-

plar os três *streams* irão, ocasionalmente, enfatizar determinadas predisposições ideológicas para aproveitar oportunidades passageiras. O trabalho de Kingdon [aponta] uma forma interessante de se explorar o impacto das idéias sem, necessariamente, renegar a importância do auto-interesse (Zahariadis, 1999, p. 78).

O modelo foi aplicado por Kingdon para a compreensão dos processos de formação da agenda e de determinação de políticas alternativas no âmbito do governo federal norte-americano, nas áreas de saúde e transporte. Zahariadis (1995) parece ser quem tem conseguido aplicar o modelo de maneira mais consistente, notadamente em sua comparação das políticas de privatização das telecomunicações, do petróleo e das ferrovias na Inglaterra e na França.⁶

É importante destacar também, até pela necessidade urgente de se fomentar no país um diálogo mais abrangente entre a ciência política e os estudiosos das relações internacionais, os estudos acerca do impacto das chamadas “comunidades epistêmicas” e a contribuição de Goldstein e Keohane (1993).

Como é amplamente reconhecido, o desenvolvimento da análise de políticas públicas, no âmbito da ciência política, consagrou o conceito “triângulo de ferro” quando da superação das perspectivas pluralistas inicialmente prevalentes, destacando processos de formação de políticas muitas vezes monopolizados por políticos, burocratas e grupos de interesse. Contudo, pelo menos desde o final da década de 1970, sendo marcos os trabalhos de Hecl (1978) e de Richardson e Jordan (1979), vem se difundindo rapidamente a noção de que esses processos envolvem frequentemente uma multiplicidade de atores, sobretudo após a aceleração dos processos de globalização. Hoje, a quase vulgarização, particularmente na Inglaterra, mas também nos Estados Unidos e em outros países europeus, dos estudos sobre as chamadas *policy networks* parece endossar a afirmação de Kenis e Schneider de que o termo *network* talvez tenha se tornado “o novo paradigma para a arquitetura da complexidade” (*apud* Börzel, 1997, p. 1). Expressões como *issue networks*, *policy*

communities e outras variações têm sido empregadas para elucidar características cada vez mais significativas dos processos de produção de políticas, como, por exemplo, a diversificação dos atores envolvidos, o fato de a distinção entre organizações públicas e privadas nem sempre ser tão evidente, o fato de o padrão de relacionamentos dentro de uma área específica muitas vezes determinar o tipo de política adotada, entre outras (Dowding, 1995, p. 138).

Um breve *intermezzo*: na contracorrente da progressiva tomada de consciência acerca do relativo desenclausuramento e da diversificação dos processos de produção de políticas, Phil Cerny (2001) propôs recentemente não o abandono completo da idéia dos “triângulos de ferro”, mas a sua substituição pela imagem dos “pentágonos de ouro”, a qual sinalizaria tanto o papel ainda central dos três atores que constituem o triângulo – políticos, burocratas e grupos de interesse –, como a posição de força de que hoje desfrutam os mercados financeiros globais e as instituições financeiras internacionais (quarto vértice do pentágono) e os atores não governamentais de atuação transnacional (quinto vértice).

A despeito das inúmeras divergências, parece satisfatória a definição minimalista de *policy network* adotada por Börzel:

[...] um conjunto de relações relativamente estáveis, que são interdependentes e não hierárquicas, ligando entre si uma variedade de atores que compartilham interesses comuns acerca de uma política pública e que intercambiam recursos na busca da consecução desses interesses compartilhados, reconhecendo que a cooperação é a melhor maneira de se atingir os objetivos comuns (1997, p.1).

Contudo, se a análise das redes de políticas procura, a partir de perspectivas um tanto divergentes, dar conta da diversificação e da relativa “des-hierarquização” dos processos de produção de políticas,⁷ duas vertentes analíticas correlatas procuram destacar o papel das idéias e do conhecimento nesses processos: a abordagem das *advocacy coalitions*, apresentada acima, e a perspectiva, mais claramente desenvolvida por estudiosos

das relações internacionais, que enfatiza o impacto das comunidades epistêmicas.⁸

Procurando primordialmente elucidar os processos e os atores envolvidos na busca de coordenação internacional de políticas, Peter Haas (1992) define comunidades epistêmicas como *networks of knowledge-based experts* (p. 2) ou, mais especificamente, como uma rede de profissionais “com *expertise* e competência reconhecidas em um domínio específico e um *authoritative claim* ao conhecimento relevante às políticas públicas ligadas àquele domínio ou *issue-area*” (p. 3). Assumindo que os atores estatais agem tanto como “redutores de incertezas” quanto como maximizadores de poder e riqueza, admite-se um papel cada vez mais destacado para tais comunidades, dada a crescente incerteza técnica e a complexidade dos problemas da agenda internacional. As comunidades epistêmicas singularizam-se por compartilhar: (a) um conjunto de crenças normativas e *principled*, que fornece uma racionalidade baseada em valores (*value-based rationale*) para a ação social dos membros da comunidade; (b) determinadas crenças acerca de relações causa-efeito específicas, derivadas de suas análises de práticas que contribuem para a solução de um “conjunto central de problemas em sua área e que servem como base para a elucidação dos múltiplos vínculos entre políticas e ações possíveis e os resultados desejados”; (c) noções de validade, ou seja, critérios definidos internamente e de maneira intersubjetiva para a avaliação e a validação do conhecimento no domínio de sua especialidade; e (d) “um *policy enterprise* comum, ou seja, um conjunto de práticas compartilhadas associadas a um conjunto de problemas para os quais a sua competência profissional é dirigida, presumivelmente com base na convicção de que, como uma consequência, o bem-estar humano será promovido” (Haas, 1992, p. 3).

Procura-se demonstrar empiricamente o papel desempenhado pelas comunidades epistêmicas na definição e na divulgação das relações causa-efeito referentes a problemas complexos, “ajudando os Estados a identificar os seus interesses, a enquadrar as questões no debate coletivo, propondo políticas específicas e identificando

questões de destaque para as negociações” (p. 2). Sublinha-se, contudo, o fato de o alcance do impacto das comunidades epistêmicas permanecer condicionado e limitado pelas estruturas de poder nacionais e internacionais. Dito de outra forma, considera-se o aprendizado como um processo que “tem a ver mais com a política do que com a ciência, o que transforma o estudo do processo político em uma questão relacionada a quem aprende o quê, quando, para o benefício de quem e por quê” (Adler e Haas, 1992, p. 370). Há importantes estudos acerca do impacto dessas comunidades nas áreas de política ambiental, comercial, de direitos humanos, de controle da proliferação de armas nucleares e da regulamentação da pesca da baleia, entre outras.⁹

A principal premissa de Goldstein e Keohane (1993) no livro *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions and political change*, testada em uma série de estudos de caso compilados no mesmo volume, é de que as idéias podem explicar algumas mudanças nas políticas quando as interpretações baseadas nos interesses são falhas ou por demais parciais.

Os autores delimitam três mecanismos causais supostamente capazes de explicar a influência das idéias sobre a ação política e sobre as possibilidades de mudança nas políticas públicas: (a) as idéias podem servir como *road maps* que ajudam os atores a determinar as suas preferências em um mundo cada vez mais complexo e repleto de incertezas; (b) quando da análise, na teoria dos jogos, de situações em que a ausência de um equilíbrio único em jogos repetidos faz com que os *outcomes* sejam indeterminados. Em muitos desses casos, as idéias poderiam aliviar os problemas de cooperação ao oferecer soluções; (c) as idéias, tornando-se *embedded* nas instituições e práticas sociais, poderiam barrar cursos de ação pela cristalização de rotinas políticas. Note-se que os pontos (a) e (c) são também enfatizados pelos estudiosos das chamadas comunidades epistêmicas.

Por fim, cabe notar que, com exceção da abordagem das *advocacy coalitions*, em cujo modelo há uma concepção implícita de democracia concorrencial, as demais vertentes analíti-

cas aqui brevemente inventariadas parecem privilegiar um certo viés cooperativo do jogo político (Radaelli, 1995). Se assim for, e como no universo político brasileiro o conflito é normalmente camuflado pela barganha e mitigado pela prevalência das relações de tipo clientelista, sendo reduzido o papel do argumento e do convencimento, talvez seja legítimo indagar se essa ênfase na cooperação não poderia vir a ser um desestímulo para a adoção dessas perspectivas analíticas no país.

NOTAS

- 1 Algumas exceções são os trabalhos de Hochman (1988); Melo e Costa (1995) e Pio (2001).
- 2 Exceções importantes, mas que não enfatizam as questões que aqui nos interessam, são os estudos de caráter mais institucionalista desenvolvidos por Figueiredo e Limongi (1999) e por Santos (1997).
- 3 Um estudo pioneiro, que talvez ainda seja dos mais influentes, é o de Majone (1989). Ver, também, os trabalhos reunidos em Fisher e Forester (1993) e Yanow (1996), que oferece uma análise extremada, na medida em que todo o *policy process* é concebido como processo discursivo e interpretativo.
- 4 Boas resenhas críticas dessa literatura são Bennett e Howlett (1992) e Dolowitz e Marsh (1996, 2000).
- 5 A abordagem é apresentada de maneira concisa em Sabatier (1988); Heintz e Jenkins-Smith (1988); Jenkins-Smith (1991) e Jenkins-Smith e Sabatier (1994). Estudos de caso podem ser encontrados em Sabatier e Jenkins-Smith (1988, 1993). Uma interessante crítica à abordagem é feita por Edella Schlager (1995). Uma recente revisão crítica do desenvolvimento teórico-conceitual e das aplicações da *advocacy coalition framework* é feita por Sabatier e Jenkins-Smith (1999).
- 6 Uma apresentação sintética desse modelo e de suas principais aplicações e limitações pode ser encontrada em Zahariadis (1999).
- 7 Para boas resenhas dessa literatura ver, entre outros, Börzel (1997) e Dowding (1995).
- 8 Ver o volume do periódico *International Organization* (46 (1), 1992, organizado por Peter M. Haas) especialmente dedicado ao assunto.
- 9 Ver os estudos de caso reunidos em *International Organization*, 46 (1), 1992.

BIBLIOGRAFIA

- ADLER, Emanuel & HAAS, Peter M. (1992), "Conclusion: epistemic communities, world order, and the creation of a reflective research program". *International Organization*, 46 (1): 367-390.
- ARBILLA, José María. (2000), "Arranjos institucionais e mudança conceitual nas políticas externas argentina e brasileira (1989-1994)". *Contexto Internacional*, 22 (2): 337-386.
- BENNETT, Colin J. & HOWLETT, Michael. (1992), "The lessons of learning: reconciling theories of policy learning and policy change". *Policy Sciences*, 25 (3): 275-294.
- BÖRZEL, Tanja A. (1997), "What's so special about policy networks? An Exploration of the Concept and Its Usefulness in Studying European Governance". *European Integration online Papers*, 1 (16); <http://eiop.or.at/eiop/texte/1997-016a.htm>.
- CERNY, Phil. (2001), "From *Iron Triangles* to *Golden Pentangles*? Globalizing the policy process". *Global Governance*, 7 (4): 397-410.
- COHEN, Michael; MARCH, James & OLSEN, Johan. (1972), "A Garbage Can model of organizational choice". *Administrative Science Quarterly*, 17: 1-25.
- DOLOWITZ, David P. & MARSH, David. (2000), "Learning from Abroad: the role of policy transfer in contemporary policy-making". *Governance: An International Journal of Policy and Administration*, 13 (1): 5-24.
- _____. (1996), "Who learns what from whom: a review of the policy transfer literature". *Political Studies*, 44 (2): 343-357.
- DOWDING, Keith. (1995), "Model of metaphor? A critical review of the policy network approach". *Political Studies*, 43 (1): 136-158.
- DUNN, W. N. (1994), *Public policy analysis*. 2. ed., Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- FIGUEIREDO, Argelina & LIMONGI, Fernando. (1999), *Executivo e legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro, Editora da FGV.
- FISHER, Frank & FORESTER, John (orgs.). (1993), *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Duke, Duke University Press.
- GOLDSTEIN, J. & KEOHANE, R. (eds.). (1993), *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions and political change*. Ithaca, N.Y., Cornell University Press.
- HAAS, Peter M. (1992), "Introduction: epistemic communities and international policy coordination". *International Organization*, 46 (1): 1-35.
- HALL, Peter A. (ed.). (1989), *The political power of economic ideas: keynesianism across nations*. Princeton, Princeton University Press.
- HECLO, Hugh. (1978), "Issue networks and the executive establishment", in A. King (ed.), *The new American political system*, Washington, American Enterprise Inc.
- _____. (1974), *Modern social politics in Britain and Sweden: from relief to income maintenance*. New Haven, Yale University Press.
- HEINTZ, H. Theodore & JENKINS-SMITH, Hank. C. (1988), "Advocacy coalitions and the practice of policy analysis". *Policy Sciences*, 21 (2-3): 263-277.
- HOCHMAN, G. (1988), "Aprendizado e difusão na constituição de políticas: a previdência social e seus técnicos". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 3 (7): 84-98.
- JENKINS-SMITH, Hank. (1991), "Explaining change in policy subsystems: analysis of coalition stability and defection over time". *American Journal of Political Science*, 35 (4): 851-872.
- JENKINS-SMITH, Hank & SABATIER, Paul. (1994), "Evaluating the advocacy coalition fra-

- mework". *Journal of Public Policy*, 14 (1): 175-203.
- JOHN, Peter. (1999), *Analysing public policy*. Londres, Pinter.
- KINGDON, John. (1984), *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston, Little Brown.
- MAJONE, Giandomenico. (1989), *Evidence, argument, and persuasion in the policy process*. New Haven, Yale University Press.
- MARQUES, Eduardo C. (2000), *Estado e redes sociais: permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro/São Paulo, Revan/Fapesp.
- MELO, Marcus André. (1999), "Estado, governo e políticas públicas", in Sergio Miceli (org.), *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*, vol. 3, *Ciência política*, São Paulo/Brasília, Sumaré, Anpocs/Capes.
- MELO, Marcus André & COSTA, Nilson do Rosário. (1995), "A difusão das reformas neoliberais: análise estratégica, atores e agendas internacionais", in E. Reis; M. H. T. Almeida e Peter Fry (orgs.), *Pluralismo, espaço social e pesquisa*, São Paulo, Hucitec/Anpocs.
- PARSONS, Wayne. (1997), *Public policy: an Introduction to the theory and practice of policy analysis*. Cheltenham, UK, Edward Elgar.
- PIO, Carlos. (2001), "A estabilização heterodoxa no Brasil: idéias e redes políticas". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 16 (46): 29-54.
- RADAELLI, Claudio. (1995), "The role of knowledge in the policy process". *Journal of European Public Policy*, 2 (2): 159-183.
- RICHARDSON, J. J. & JORDAN, A. G. (1979), *Governing under pressure: British politics in a post-parliamentary democracy*. Oxford, Martin Robertson.
- SABATIER, P. A. (1988), "An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein". *Policy Sciences*, 21 (2-3): 129-168.
- SABATIER, P. A. & JENKINS-SMITH, Hank C. (1999), "The advocacy coalition framework: an assessment", in P. A. Sabatier (ed.), *Theories of the policy process*, Boulder, CO, Westview Press.
- _____. (eds.). (1993), *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder, CO, Westview Press.
- _____. (eds.). (1988), "Special issue: policy change and policy-oriented learning. Exploring an advocacy coalition framework". *Policy Sciences*, 21 (2-3): 123-278.
- SANTOS, Fabiano. (1997), "Patronagem e poder de agenda na política brasileira". *Dados*, 40 (3).
- SCHLAGER, E. (1995), "Policy making and collective action: defining coalitions within the advocacy coalition framework". *Policy Sciences*, 28 (3): 243-270.
- SILVA, Alexandra de Mello e. (1995), "O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea". *Estudos Históricos*, 8 (15): 95-118.
- THEODOULOU, S. Z. & CAHN, M. A. (1995), *Public policy: the essential readings*. Englewood Cliffs, N. J., Prentice Hall.
- VIEIRA, Marco Antonio M. C. (2001), *Idéias e instituições: a política externa brasileira no pós-Segunda Guerra Mundial e no pós-Guerra Fria*. Dissertação de mestrado, Rio de Janeiro, IRI – PUC-Rio.
- YANOW, D. (1996), *How does a policy mean?* Washington, Georgetown University Press.
- ZAHARIADIS, Nikolaos. (1999), "Ambiguity, time, and multiple streams", in P. A. Sabatier (ed.), *Theories of the policy process*, Boulder, CO, Westview Press.
- _____. (1995), *Markets, states, and public policies: privatization in Britain and France*. Ann Arbor, University of Michigan Press.

**IDÉIAS, CONHECIMENTO E
POLÍTICAS PÚBLICAS: UM IN-
VENTÁRIO SUCINTO DAS
PRINCIPAIS VERTENTES ANA-
LÍTICAS RECENTES**

Carlos Aurélio Pimenta de Faria

Palavras-chave

Políticas públicas; Conhecimento;
Formulação de políticas públicas.

Nas duas últimas décadas, os estudos acerca da interação entre os atores estatais e privados no processo de produção das políticas públicas têm sofrido significativas reformulações. Na verdade, há hoje uma Babel de abordagens, teorizações incipientes e vertentes analíticas que buscam dar inteligibilidade à diversificação dos processos de formação e gestão das políticas públicas em um mundo cada vez mais caracterizado pela interdependência assimétrica, pela incerteza e pela complexidade das questões que demandam regulação. Nessas novas formulações, a variável conhecimento assume lugar de destaque. Compõem esse terreno caleidoscópico os analistas das *policy networks*, das comunidades epistêmicas, das *advocacy coalitions*, dos processos de difusão e transferência de políticas públicas, os estudiosos do *policy learning*, entre outros. O objetivo do presente ensaio é apresentar, de maneira sucinta, as principais vertentes analíticas que ressaltam o papel das idéias e do conhecimento no processo de produção de políticas, destacando o impacto apenas residual que a análise dessas questões tem tido no Brasil.

**IDEAS, KNOWLEDGE AND
PUBLIC POLICIES: A BRIEF
INVENTORY OF THE LATEST
MAIN ANALYTICAL APPROA-
CHES**

Carlos Aurélio Pimenta de Faria

Keywords

Public policy; Knowledge; Policy-
making.

In the last two decades, the studies of the interaction between public and private agents in the policy making process have gone through significant reformulations. A great variety of empirical researches and theoretical essays have demonstrated the difficulties faced by the traditional interpretative models of interest intermediation in dealing with the diversification and greater complexity of these processes, which are often marked by non hierarchical interactions and by a low degree of formal intercourse among the main actors, as well as by the increasingly relevant role played by new agents, such as transnational NGOs and expert networks. In fact, there are today a vast array of analytical approaches that try to unveil the new structures of the policy making processes in a world increasingly characterized by uneven interdependence, uncertainty and by the greater complexity of the issues demanding regulation. In many of these approaches, the variable knowledge plays a central role. The objective of the present essay is to survey briefly these approaches that emphasize the role played by ideas and knowledge in the policy making processes, pointing out the residual impact that such questions has had in the public policy analysis field in Brazil.

**IDÉES, SAVOIR ET POLITI-
QUES PUBLIQUES: UN BREF
INVENTAIRE DES PRINCIPA-
LES TENDANCES ANALYTI-
QUES RÉCENTES**

Carlos Aurélio Pimenta de Faria

Mots-clés: Politiques publiques; Sa-
voir; Formulation de politiques pu-
bliques.

Tout au long des deux dernières décennies, les études à propos de l'interaction entre les acteurs publics et privés dans le processus de production des politiques publiques ont souffert des reformulations significatives. En vérité, il existe de nos jours une véritable Babel d'abordages, de théorisations insipides et de tendances analytiques qui cherchent à rendre intelligible la diversification des processus de formation et de gestion des politiques publiques dans un monde de plus en plus caractérisé par l'indépendance asymétrique, par l'incertitude et par la complexité des questions qui demandent à être réglementées. Dans ces nouvelles formulations, la variable « connaissance » occupe une place privilégiée. Ce terrain kaléidoscopique est composé par les analystes des *policy networks*, des communautés subjectives, des *advocacy coalitions*, des processus de diffusion et de transfert de politiques publiques, des chercheurs du *policy learning*, parmi d'autres. L'objectif de cette étude est de présenter, de manière succincte, les principales tendances analytiques qui soulignent le rôle des idées et du savoir dans le processus de production de politiques, en particulier de l'impact uniquement résiduel que l'analyse de ces questions a eu au Brésil.