

“Caixa de Ferramentas” e Políticas Públicas: muito além da ideia do ciclo

**Carlos Henrique F. de Souza¹¹, Cristiane Kerches da Silva Leite¹²,
Giovanna Lourenção Macedo¹³**

Este ensaio é fruto de reflexões realizadas na disciplina “Formulação, Implementação e Avaliação de Políticas Públicas 1”, ministrada pela professora Cristiane Kerches da Silva Leite, na turma do período noturno no primeiro semestre de 2020, com os monitores Carlos Henrique F. de Souza e Giovanna Lourenção Macedo. A tônica do programa é a problematização do conceito de políticas públicas que, na prática, não se restringe ao enquadramento do “ciclo de políticas públicas”. Há categorias analíticas de orientação pós-positivista e cognitiva que permitem que o pesquisador construa objetos de análise amplamente articulados a processos multidimensionais, sejam oriundos de dinâmicas políticas, sociais, culturais ou econômicas. O ponto de partida do reconhecimento do caráter interpretativo, subjetivo e conflituoso das políticas públicas é um avanço na construção do campo, constituindo uma alternativa potente à lógica da resolução de problemas e do positivismo tecnicista que marcaram os precursores da *policy analysis*, sobretudo os de origem

¹¹ Discente do curso de Gestão de Políticas Públicas da EACH/USP.

¹² Professora Doutora no curso de Graduação em Gestão de Políticas Públicas e no Programa de Pós-Graduação Mudança Social e Participação Política (PromusPP) da Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH/USP). Bacharel em Economia pela Universidade de São Paulo, mestre e doutora em Ciência Política pela Universidade de São Paulo.

¹³ Discente do curso de Gestão de Políticas Públicas da EACH/USP.

anglo-saxã. Este ensaio, desta forma, propõe uma reflexão sobre possíveis articulações entre elementos de teorias sintéticas de políticas públicas e da análise cognitiva, como alternativas teóricas para projetos de pesquisa em políticas públicas. Para isso, será apresentado brevemente o pós-positivismo; seguido da proposta de mobilização das teorias e de dois exemplos aplicados, derivados das pesquisas de IC/PUB dos coautores.

O pós-positivismo é uma vertente teórica do campo das políticas públicas que tem como argumento central a ideia de que a linguagem implica o sujeito, construindo-o (FISCHER e FORESTER, 2013). Além da linguagem, o contexto sociopolítico, conflitos de interesse e disputas pelo poder, ganham importância analítica. Valores, crenças, representações, narrativas e discursos, ou seja, toda a ordem de fenômenos ideacionais, são determinantes das políticas públicas (PERISSINOTTO e STUMM, 2017). Portanto, o pós-positivismo e a análise cognitiva representam virada de chave epistêmica, levando o campo para além do *mainstream* epistemológico baseado no positivismo da economia do bem-estar, com foco em análises quantitativas e pressupostos abstratos e irrealistas, como a racionalidade abrangente (HOWLETT, RAMESH & PERL 2013).

Propõem-se uma estratégia analítica para que discentes de graduação e pós-graduação construam projetos de pesquisa a partir da perspectiva das lentes pós-positivistas/cognitiva. A metáfora da caixa de ferramentas é útil nas ciências sociais há tempos. Preconizada por Michel Foucault e Gilles Deleuze, remete à necessidade de integrar categorias analíticas de diferentes teorias para a compreensão da complexidade do real. Em diálogo com Foucault (1979), Deleuze afirmava que uma teoria não pode

ser totalizadora. A proposta da caixa de ferramentas, customizada em cada situação de pesquisa, se coaduna com as reflexões mais recentes de vários autores que revisaram teorias em Weible e Sabatier (2017). Conforme Weible (2017): “(...) a single theory provides only a partial depiction of the complexity of the policy process. The best strategy to overcome this challenge is to explore and utilize multiple theories of the policy process (idem: 01).

Para organizar olhar transversal para as teorias, propõem-se a classificação de Campbell (1998) como referência. No plano cognitivo das ideias, o leque de possibilidades de recorte analítico abrange: paradigmas de políticas públicas (KUHN 1962, HALL 1993, SUREL 1998 apud GRISA 2012), ideias programáticas (CAMPBELL 1998), instrumentos (LASCOURMES e LE GALÈS 2005 apud TOMAZINI 2018). No plano normativo: sentimentos públicos e estruturas normativas (CAMPBELL 1998), clima nacional (KINGDON 2003), imagem (BAUMGARTNER e JONES 1993). Em um plano “híbrido”, com elementos cognitivos e normativos: narrativas, histórias causais e discursos (SCHMIDT e RADAELLI, 2004 apud GRISA 2012), fóruns (FOUILLEUX 2011 apud GRISA 2012), referencial (MULLER 2008 apud TOMAZINI 2018 e GRISA 2012), sistema de crenças (SABATIER e JENKINS-SMITH 1993 e 1999 apud GRISA 2012); fluxo de ideias (KINGDON 2003). Seguem dois exemplos de pesquisas em curso que realizam os encaixes teóricos mencionados.

Dois exemplos de uso da “caixa de ferramenta”

No primeiro exemplo, procurou-se analisar o “Programa Recomeço”, política de combate às drogas de iniciativa do Estado de São Paulo (SP) que atua principalmente na região da “Cracolândia”, implementada em 2013, na gestão Alckmin (PSBD). No caso deste estudo, procura-se analisar relações entre redes de atores governamentais e não governamentais organizados a partir de paradigmas de ideias de combate às drogas e os instrumentos mobilizados.

A pesquisa envolveu a mobilização dos conceitos de paradigma e visões de mundo, ideias programáticas e sentimento público (CAMPBELL 1998); empreendedor político e elementos dos fluxos, tais como turnover, crises externas e janela de oportunidade (KINGDON, 2003); sistemas de crenças, de Sabatier e Jenkins-Smith (1993 e 1999); e imagem e monopólio de política pública (BAUMGARTNER e JONES 1993). A partir da articulação dessas ferramentas, verificou-se o monopólio da imagem da política baseado no paradigma da psiquiatria positivista, liderado pelo ator empreendedor Ronaldo Laranjeiras (pesquisador, psiquiatra e ex-coordenador do programa estadual), ator que transitou em distintos fóruns de produção de ideias e comunidade de política pública. Este paradigma orientou as escolhas dos instrumentos, tais como estratégias de abstinência e internações como métodos primordiais de cura do indivíduo adicto. Observou-se a existência de uma coalizão de defesa organizada em torno do sistema de crenças da psiquiatria positivista, formada por atores produtores de discursos atrelados às narrativas conservadoras e punitivistas aderentes ao sentimento público con-

servador predominante. A partir da perspectiva francesa dos referenciais, pode-se argumentar que há um processo retroalimentador entre os referenciais global e setorial.

O segundo exemplo foca na análise do movimento Escola Sem Partido (ESP), que surgiu em 2004, tendo como ator empreendedor ex-Procurador do Estado de SP, Miguel Nagib. A iniciativa foi baseada na narrativa da doutrinação ideológica nas escolas. A história causal promovida argumentava que o professor, agindo com liberdade de cátedra, instrumentalizaria o ensino, disseminando propagandas de cunho ideológico e partidário, “formatando” politicamente as “tábulas rasa” discentes. A pesquisa procurou analisar a história do movimento a partir das lentes conceituais de paradigmas, sentimento público (CAMPBELL, 1998), narrativas, histórias causais, discursos (SCHMIDT E RADAELLI, 2004 apud GRISA 2012), janela de oportunidade, empreendedor político (KINGDON, 2003) e do sistema de crenças e coalizões de defesa (SABATIER 1993).

Ideias conservadoras sempre circularam no subsistema. Há fóruns de produção de ideias educacionais em várias matizes teóricas. No caso do ESP observa-se que se formou coalizão de defesa, em contexto de formação de múltipla e ampla agenda decisional de caráter conservador e neoliberal. A hipótese é que houve três janelas de oportunidade em contextos diferentes que configuraram estratégias da coalizão pró-ESP, produção de narrativas, discursos, focos e *venues* (arenas) privilegiadas de conflito distintos: período de 2013-2014; golpe parlamentar de 2016 e eleição de 2018.

Em suma, os encaixes teóricos na construção de narrativas explicativas em pesquisa de políticas públicas podem considerar diversas possibilidades de articulação entre os planos cognitivo, normativo e híbrido, a depender de quais dimensões se privilegia na análise. Fica o convite para esta necessária empreitada acadêmica e intelectual.

Referências Bibliográficas

BAUMGARTNER, F. R; JONES, B. D. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

CAMPBELL, John L. *Institutional analysis and the role of ideas in political economy*. *Theory and Society*, v. 27, n. 3, p. 377-409, 1998.

FISCHER, F.; FORESTER, J. Editor's Introduction. In: FISCHER, F.; FORESTER, J. (Orgs.). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham, N.C.: Duke University Press, 1993.

FOUCAULT, Michel. *Microfísica do Poder*. Rio de Janeiro: Graal. 1979.

GRISA, Catia. *Políticas públicas para a agricultura familiar no Brasil: produção e institucionalização das ideias*. Tese de doutorado em Ciências Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, 2012.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M. & PERL, Anthony. *Política Pública: seus ciclos e subsistemas (uma abordagem integradora)*, Tradução da 3ª edição, Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KINGDON, John W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 3st. Ed. New York: Harper Collins, [1984] 2003.

PERISSINOTO, Renato; STUMM, Michelle. A virada ideacional: quando e como ideias importam. *Revista de Sociologia Política*, v. 25, n. 64, p. 121-148, dez. 2017.

SABATIER, Paul. *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Westview Press, 1993.

TOMAZINI, C. As Análises Cognitivas de Políticas Públicas: Uma Agenda de Pesquisa. *Revista Política Hoje* — Volume 27, n. 1, 2018.

WEIBLE, Christopher M.; SABATIER, Paul A. (ed.). *Theories of the policy process*. Fourth Edition; Boulder, CO: Westview Press, 2017.