



## O Papel das Ideias nos Processos de Construção de Políticas Públicas: Abordagens Sintéticas versus Abordagens Pós-empiricistas

Márcio Barcelos<sup>1</sup>

### Resumo

O objetivo central deste artigo é analisar o papel das ideias nos processos de construção de políticas públicas. A concepção de que “as ideias importam” tornou-se central no debate sobre políticas públicas no final do século XX e permanece um tema quente ao longo deste início de século XXI. Na análise aqui apresentada realiza-se um cotejo entre duas correntes analíticas distintas no campo da Análise de Políticas Públicas, cada uma tendo desenvolvido concepções próprias em relação ao papel das ideias. De um lado, as chamadas abordagens sintéticas, que dão ênfase à interação entre atores, ideias e instituições no âmbito de subsistemas de política pública. Do outro lado, as abordagens pós-empiricistas, que destacam o papel dos discursos, argumentos e da construção de símbolos e significados que dão sentido à maneira como os atores percebem as questões de política pública. O artigo discute aspectos centrais de cada abordagem no que tange ao papel das ideias na construção de políticas públicas, explorando possibilidades de síntese no sentido de uma compreensão mais aprofundada dos fenômenos relacionados à ação governamental.

**Palavras-chave:** Ideias – Políticas públicas – Atores – Discurso

### Introdução

O estudo sistemático da ação governamental como um fenômeno capaz de ser compreendido e explicado com base no método científico nasce no século XX, e é nos Estados Unidos da América que ganha maior impulso. A formação de uma área específica voltada ao exame daquilo que viria a ser denominado como “política pública” já era defendida por Charles Merriam em seu discurso de posse na presidência da Associação Americana de Ciência Política em 1925. Merriam defendia o estudo sistemático das questões públicas a partir de uma perspectiva multidisciplinar: “*Questões como controle da violência, agricultura, indústria, precisam ser tratadas de uma maneira interdisciplinar, que agregue conhecimentos de economia, história, ciência política, sociologia e outras*” (MERRIAM, 1925, *apud* DeLEON e OVERMAN, 1997, p. 471). Esta orientação seria seguida à risca por um aluno de

---

<sup>1</sup> Professor na área de Administração Pública da Faculdade de Administração e Turismo da Universidade Federal de Pelotas (FAT-UFPEL). Doutor em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PPGS-UFRGS).

Merriam, que sistematizaria um conjunto de conhecimentos aplicados à compreensão da ação governamental. Trata-se de Harold Lasswell, considerado um dos “pais fundadores” da área de Análise de Políticas Públicas (SOUZA, 2006). Lasswell buscou organizar e sistematizar um campo específico destinado ao estudo das políticas públicas (LASSWELL, 1943). O estudo da ação governamental seria marcado pela multidisciplinaridade, conforme fica claro na obra que é considerada uma das fundadoras do campo da análise de políticas públicas (LASSWELL e LERNER, 1951). As *policy sciences* (termo cunhado pelo próprio Lasswell) deveriam se socorrer das ferramentas analíticas fornecidas pelas mais diversas áreas do conhecimento humano. Isso fica evidente na composição do referido livro, intitulado simplesmente *The Policy Sciences*, que conta com a contribuição de antropólogos (Clyde Kluckhohn, Margareth Mead), economistas (Kenneth Arrow, Hans Reichenbach) psicólogos sociais (Hans Speier) e dois dos principais sociólogos norte-americanos do século XX: Robert Merton e Paul Lazarsfeld.

A dimensão das ideias e do conhecimento foi central na construção do campo das políticas públicas como área do conhecimento. A influência do pragmatismo, especialmente a partir das obras de John Dewey e William James, foi decisiva nas formulações de Lasswell: “*As policy sciences são uma adaptação contemporânea da abordagem de John Dewey e seus colegas no desenvolvimento do pragmatismo americano.*” (LASSWELL, 1971, p. 14). O ponto central a ser enfatizado aqui diz respeito à ênfase do pragmatismo nas percepções, nas múltiplas interpretações que os seres humanos dão às coisas, e aos embates entre ideias e diferentes pontos de vista que conformarão as arenas políticas. Nas palavras de William James, “*A ‘verdade’ de uma ideia não é uma propriedade inerente a ela. A verdade acontece para uma ideia, ela se torna verdade pelos eventos da vida prática.*” (1975, p. 97). Ou seja, é a partir das interações entre os diferentes atores, dos choques entre crenças e visões de mundo distintas, que determinadas percepções ganham o *status* de “verdade” e são assim consideradas no ambiente público.

Se as ideias estão na base da construção da área de Análise de Políticas Públicas, qual sua trajetória enquanto dimensão explicativa no contexto dessa área? Quais os entendimentos sobre “o que são as ideias” e seu impacto sobre as políticas públicas? Esse artigo desenvolve uma reflexão a partir desses dois questionamentos, dividindo-se em três seções. A primeira seção analisa sinteticamente o surgimento da área de análise

de políticas públicas e os primeiros estudos que deram importância ao papel das ideias na construção de políticas públicas. A segunda seção analisa o conjunto de abordagens que foi desenvolvido a partir de um foco específico no papel das ideias e do conhecimento. Trata-se da Teoria dos Fluxos Múltiplos, da Teoria do Equilíbrio Pontuado e do Modelo das Coalizões de Defesa, definidos por John (1998) como as “abordagens sintéticas” do processo de políticas públicas. Finalmente a terceira seção apresenta um conjunto de perspectivas teóricas surgidas no contexto da “virada argumentativa” ocorrida na área de políticas públicas. Essas perspectivas foram definidas por Fischer (2003) como abordagens “pós-empiricistas”. Além desta introdução e das três seções acima elencadas, o artigo apresenta, em suas considerações finais, quatro pontos centrais que articulam as abordagens sintéticas e pós-empiricistas no que tange ao papel das ideias nos processos que dão origem às políticas públicas.

### **Ideias, Conhecimento e Análise de Políticas Públicas**

Harold Lasswell e Daniel Lerner organizaram e publicaram o trabalho seminal que buscou reunir e sintetizar conhecimentos das mais diversas áreas para o exame das questões públicas. Em “*The Policy Sciences*” se sobressai uma visão segundo a qual as políticas públicas seriam o resultado do trabalho metódico de *experts* que, a partir das ferramentas fornecidas pela ciência, desenvolveriam as “melhores alternativas” para a ação governamental.

A abordagem metodológica das *policy sciences* seria eminentemente quantitativa, baseada em complexas modelagens matemáticas, modelos de teorias dos jogos e outras sofisticadas possibilidades pelo avanço científico: “*À luz dos sucessos alcançados, não há razão para duvidar que a ênfase atribuída ao método quantitativo está amplamente vindicada. A batalha pelo método foi ganha.*” (LASSWELL, 1951, p. 07). Essa visão fica muito clara principalmente nos capítulos assinados por Lazarsfeld (que além de sociólogo era também matemático), e Kenneth Arrow, economista que defende o “uso de modelos matemáticos nas Ciências Sociais”. A influência da Economia cresceria ao longo das décadas de 1950 e 1960, e as abordagens baseadas em pressupostos de escolha racional se tornariam predominantes na área. De acordo Deborah Stone em *Policy Paradox* (1997), a orientação tecnocrática seria oriunda das abordagens econômicas e de sua concepção da sociedade como um mercado, tomando como base um modelo de indivíduo calculador. O enfoque desenvolvido por Lasswell

em *The Policy Sciences*, com sua ênfase na “razão e na ciência” ficaria conhecido posteriormente como “modelo racional compreensivo” (FISCHER, 2003, DeLEON, 1997, 2006).

Uma das primeiras reações à perspectiva “racional compreensiva” foi a de Robert Dahl e Charles Lindblom. As abordagens pluralistas e incrementalistas desenvolvidas por estes autores direcionavam seu foco analítico para as disputas entre os mais diversos grupos que buscam influenciar nos processos de tomada de decisão. Além disso, traziam em sua base uma crítica aos pressupostos de racionalidade e à crença de que técnicas sofisticadas de cálculo poderiam indicar os “melhores” cursos de ação para a tomada de decisão governamental.

Dahl e Lindblom, também considerados, além de Lasswell, “pais fundadores” do campo das políticas públicas (cf. SOUZA, 2005) defendem, em um de seus trabalhos seminiais, o argumento de que em contextos democráticos marcados por uma pluralidade de participantes nos processos políticos, uma abordagem “racional” para o estudo das políticas públicas é quase inútil do ponto de vista analítico (DAHL e LINDBLOM, 1953). As disputas entre os mais variados grupos seriam tão complexas que os resultados não seriam “racionais”, mas sim a expressão dos “acordos a que se consegue chegar”. Dahl e Lindblom partindo de uma abordagem pluralista, vão desenvolver o enfoque do incrementalismo, destacando que as mudanças em políticas públicas são incrementais, a partir das disputas e acordos entre os diversos participantes.

As abordagens pluralistas e incrementalistas dão ênfase menor ao papel das ideias, uma vez que destacam os jogos de poder e as estratégias levadas a cabo pelos mais diversos atores envolvidos no *public policymaking*. Entretanto, ainda que a discussão sobre o papel das ideias em processos de política pública seja recente, remonta à década de 1960 a concepção de que, ao falar de política e administração pública se está falando de argumentação, discurso, criação de símbolos. Ou seja, a construção de significados, como resposta a condições que estão em constante mudança (JOHN, 1998). Um conjunto de trabalhos publicados ainda nos anos de 1960 apontam limites tanto ao modelo “racional compreensivo” quanto às abordagens pluralistas e incrementalistas.

E. E. Schattschneider, em *The Semisovereign People* (1960) ataca frontalmente as abordagens pluralistas definidas por ele como “*group theories*”. Para este autor, o

que se observava não era uma competição aberta entre uma pluralidade de grupos, com livres possibilidades de acesso aos processos políticos de tomada de decisão. A realidade empírica revelava algo muito diferente: o predomínio de alguns poucos grupos muito privilegiados, com grande poder econômico ou político que limitariam o acesso aos espaços de decisão. Isso leva Schattschneider a afirmar, de maneira algo irônica: *“The flaw in the pluralist heaven is that the heavenly chorus sings with a strong upper-class accent. Probably about 90 per cent of the people cannot get into the pressure system.”* (SCHATTSCHEIDER, 1960, p. 35).

Dois mecanismos são centrais na análise de Schattschneider sobre processos de tomada de decisão: expansão do conflito e mobilização de viés. Para o autor, na medida em que se expandiam as discussões, debates e disputas entre diversos atores, se tornaria possível que novas ideias e percepções fossem consideradas nos processos de tomada de decisão. A noção de “mobilização de viés”, por sua vez, tem a ver diretamente com o papel das ideias e dos discursos, e a maneira como determinadas questões são enquadradas nos debates públicos. Na medida em que determinados atores obtêm sucesso em dar determinado viés a uma discussão, isso fará com que o debate seja feito em termos que lhes favorecem. Observe-se que essa perspectiva não descuida da questão do poder, da influência, da estratégia, mas agrega fatores cognitivos relacionados a discursos, argumentos e visões de mundo. E. E. Schattschneider, embora não escreva literalmente sobre “o papel das ideias”, estava sendo precursor em abordagens que seriam desenvolvidas três décadas depois da publicação de seu livro hoje clássico.<sup>2</sup>

Ainda nos anos 60 e 70 os trabalhos de Bachrach e Baratz (1962) e Cobb e Elder (1971), dialogando com os estudos de Schattschneider, apresentavam um caminho alternativo tanto à abordagem “racional compreensiva” proposta por Lasswell quanto aos modelos pluralistas, especialmente nas versões de Dahl, Lindblom e Easton. Este “caminho alternativo” seria construído a partir de um esforço no sentido de ir além tanto em relação a uma ideia de políticas públicas como “soluções ótimas produzidas por *experts* para responder às demandas da sociedade” quanto em relação à dimensão do conflito de interesses entre uma pluralidade de grupos. Esse esforço analítico abriria vertentes e possibilidades de pesquisa que permitiriam, mais tarde, agregar a dimensão

---

<sup>2</sup> Obra que, a despeito de sua importância, nunca foi traduzida para a língua portuguesa.

das ideias, das crenças e das visões de mundo nos processos que dão origem às políticas públicas. Mais do que isso, ainda que oriundas da Ciência Política, essas perspectivas abririam caminho para um diálogo profícuo com a Sociologia, estabelecendo as bases para uma compreensão do fenômeno “políticas públicas” como processos construídos socialmente. As propostas analíticas apresentadas nos trabalhos de Schattschneider (1960), Bachrach e Baratz (1962), Cobb e Elder (1971), Cohen March e Olsen (1972), dentre outros, fariam sentir sua influência muito tempo depois, principalmente a partir de meados dos anos 1990 e início dos 2000.

### **As “Teorias Sintéticas”: Ideias, Atores e Processos de Políticas Públicas**

Peter John (1998) afirma que “*É impossível imaginar a política sem ideias. Ideias constituem o mundo no qual os agentes usam conceitos, imagens e percepções, a partir das quais agem.*” (p. 144). Partindo dessa premissa, o autor identifica um conjunto de perspectivas teóricas que fazem uma síntese entre ideias e interesses, partindo de um pressuposto de que os atores constroem suas estratégias e cursos de ação com base em crenças, percepções e visões de mundo adquiridas ao longo de processos de socialização. Tendo como base o conhecimento acumulado desde a década de 1960, Peter John (2003, p. 481) afirma que, para a área de Análise de Políticas Públicas “*Os anos 90 foram marcados por um extraordinário avanço na teorização sobre políticas públicas*”. O autor se referia à publicação de três livros seminais que redefiniram o debate da área e abriram novas possibilidades teóricas e metodológicas para o estudo e a compreensão de processos de políticas públicas. O primeiro desses livros foi publicado ainda na década de 1980, mas veio a ganhar maior preponderância a partir da década de 90, com o lançamento da segunda edição em 1994. Trata-se de “*Agendas, Alternatives and Public Policies*” (KINGDON, 1984), onde é desenvolvida a Teoria dos Fluxos Múltiplos. O segundo livro é “*Agendas and Instability in American Politics*” (BAUMGARTNER e JONES, 1993) onde são lançadas as bases da Teoria do Equilíbrio Pontuado, bem como os fundamentos do *Policy Agendas Project*<sup>3</sup>, iniciativa que faz um rastreamento dos temas nas agendas de políticas públicas nos Estados Unidos desde o início do século XX. O terceiro livro, “*Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*” (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993), desenvolve uma

---

<sup>3</sup> Para maiores informações ver [WWW.policyagendas.org](http://WWW.policyagendas.org)

abordagem que, assim como as anteriores, teria grande influência no campo das políticas públicas: O Modelo das Coalizões de Defesa.

Para Peter John, estas obras desenvolveram novas perspectivas que sintetizaram não apenas ideias e interesses, no que tange ao seu modelo de ator. Mais do que isso, realizaram uma síntese de cinco das mais importantes tradições das Ciências Sociais: 1) o institucionalismo, especialmente o “novo” institucionalismo, 2) as abordagens de escolha racional, 3) os modelos de redes (*policy networks*), 4) as abordagens que dão ênfase a variáveis sócio-econômicas na produção de políticas públicas e 5) os enfoques que destacam o papel das ideias e do conhecimento (JOHN, 1998, 2003, 2013)<sup>4</sup>. As “teorias sintéticas” da Análise de Políticas Públicas seriam complementares e com muitos pontos de contato, especialmente no que diz respeito ao papel das ideias em processos de construção de políticas públicas. Para John (2003, p. 486), “*Ideias foram o tópico quente na Análise de Políticas Públicas durante a década de 1990*”. Entretanto, não é possível afirmar que as ideias sejam o principal fator causal a impactar nas políticas públicas. Ideias, crenças e visões de mundo são fenômenos dinâmicos, que interagem com instituições, com processos socioeconômicos, com as escolhas e cálculos de custo/benefício dos atores, com redes: “*Esses quadros de análise podem ser chamados de sintéticos porque articulam o conhecimento produzido pela pesquisa em instituições, redes, processos socioeconômicos, escolha racional e ideias.*” (IDEM, p. 487). Esta articulação possibilita um entendimento mais complexo em relação ao fenômeno “políticas públicas”, de maneira que, mesmo com o foco direcionado ao papel das ideias e do conhecimento, outras dimensões não sejam desconsideradas na análise.

A Teoria do Equilíbrio Pontuado, o Modelo das Coalizões de Defesa e a Teoria dos Fluxos Múltiplos partem de uma preocupação comum em relação aos processos de mudança em políticas públicas (*policy change*). A pergunta “porque mudam as políticas públicas?” está no cerne do Modelo das Coalizões de Defesa. Na abordagem desenvolvida por Sabatier e Jenkins-Smith (1993) a disputa entre coalizões dentro de um subsistema de política pública faz com que prevaleçam determinadas ideias em detrimento de outras. Dependendo da maneira como estas coalizões desenvolvem estratégias, mobilizam recursos e exploram momentos chave no tempo, as políticas públicas podem mudar. Uma coalizão é entendida como uma rede de atores que

---

<sup>4</sup> No Brasil essas abordagens têm sido discutidas em FARIA (2003), Souza (2005), Capella (2006a, 2006b, 2010).

compartilham determinadas ideias, percepções e orientações em relação a como devem se estruturar as políticas públicas na área em que participam. O conceito operacional que os autores desenvolvem para ideias, percepções, orientações e outros fatores cognitivos é o de “crença” (SABATIER e JENKINS-SMITH, 1993; SABATIER e WEIBLE, 2007). O Modelo das Coalizões de Defesa não é uma abordagem específica para a análise de processos de formação de agendas. Seu foco é direcionado a todo o processo que envolve a formulação e a implementação de uma política pública, existindo inclusive uma visão crítica em relação à concepção de “ciclo da política pública”, ou “heurística dos estágios”, conforme Sabatier (2007). Sendo assim, embora apresente *insights* que serão usados ao longo deste trabalho, a análise se baseou em conceitos da Teoria dos Fluxos Múltiplos e da Teoria do Equilíbrio Pontuado.

Nas formulações de Baumgartner e Jones (Teoria do Equilíbrio Pontuado) e de John Kingdon (Teoria dos Fluxos Múltiplos) a pergunta “como e porquê mudam as políticas públicas?” poderia ser modificada (e expandida) para “*como se constroem questões que acabam entrando na agenda de discussão de uma área de política pública e imprimindo mudanças naquela área?*” O primeiro pressuposto é que deve-se olhar para a maneira como os atores interagem entre si, constroem imagens, percepções e entendimentos em relação a questões de política pública e buscam influenciar nos processos de tomada de decisão. A segunda suposição é a de que “as áreas setoriais importam”. Ou seja, boa parte do processo de construção de uma política pública ocorre no interior de “subsistemas de política pública” (*policy subsystem*) habitados por atores que possuem algum tipo de especialização na área em questão. Seja uma especialização técnica e/ou científica de alto nível (pesquisadores, consultores, acadêmicos, etc.) seja uma especialização voltada para o “fazer” da política pública naquela área (assessores, políticos, ativistas, etc.). Para além do subsistema de política pública a “macropolítica” (nos termos de BAUMGARTNER e JONES, 2009; JONES, 2013), o “fluxo da política” (nos termos de ZAHARIADIS, 2003, 2005, 2007; KINGDON, 2011), ou seja, o ambiente “externo” à área setorial, o contexto político mais amplo, que não pode ser desconsiderado.

As perspectivas “sintéticas” dão ênfase à dimensão das ideias, entretanto, tal dimensão é firmemente articulada à dimensão dos atores e das instituições. O conceito central de “empreendedor de política pública”, utilizado com maior ou menor ênfase nas três abordagens, refere-se a um tipo específico de ator que é capaz de construir símbolos



e percepções em relação a questões de política pública e agir de maneira a colocar tais símbolos e percepções na agenda. Na Teoria do Equilíbrio Pontuado destaca-se o conceito de “imagem de política pública”, que se refere à concepção que acaba se construindo em relação a determinado tema de política pública. Essas “imagens” podem ser construídas por empreendedores hábeis em manipular ideias, crenças e visões de mundo. Já no Modelo das Coalizões de Defesa destaca-se a dimensão das crenças compartilhadas entre atores que participam de determinada área setorial. Atores que compartilham de determinadas ideias, crenças e visões de mundo em relação a “o que deve ser” uma política pública tenderão a formar redes e atuar de maneira coordenada na defesa de suas ideias e interesses, buscando transpor essas ideias e interesses para o desenho das políticas públicas em sua área de atuação.

Empreendedores de políticas públicas manipulam ideias, percepções e nesse processo criam entendimentos sobre questões de política pública. Se a disputa em torno do entendimento de uma questão de política pública é um aspecto central da luta política, conforme destacam Baumgartner e Jones (2009), daí decorre a necessidade de analisar o papel desempenhado pelos atores que “transformam ideias em ação” (CAPELLA, 2010).

Retomando o conceito central de “empreendedor de política pública”, na Teoria dos Fluxos Múltiplos estes atores são centrais, pois exploram “janelas de oportunidade” abertas, que possibilitam a entrada de uma questão na agenda. Uma janela de oportunidade, na perspectiva desenvolvida por John Kingdon (1984, 2011) é um momento chave no tempo no qual há uma convergência entre 1) um problema considerado como importante, 2) uma solução tida como viável e 3) vontade e disposição política para utilizar aquela solução para resolver o problema. São os três “fluxos”, que na maior parte do tempo, correm em separado: problemas, soluções e política. Quando eles se “acoplam” abrem-se as janelas de oportunidade. Empreendedores de política pública habilidosos devem ter o *timing* para perceber que há um momento favorável para ação, e saber explorar este momento. Isso porque, uma vez que o momento certo passe, que a “janela se feche”, será muito difícil abri-la novamente.

É importante observar que as abordagens das coalizões de defesa, dos fluxos múltiplos e do equilíbrio pontuado, dão ênfase ao papel das ideias e do conhecimento

nos processos de política pública, mas ao mesmo tempo também destacam o papel dos atores envolvidos nesses processos. “Ideias importam”, entretanto, não são consideradas variáveis independentes. Há uma consideração de que ideias, por si só, não constroem políticas públicas, mas sim a interação entre a pluralidade de atores que participam de determinado *policy subsystem*. Tais abordagens mantêm uma relação mais próxima tanto em relação ao pluralismo quanto às perspectivas desenvolvidas por autores como E. E. Schattschneider, Barach e Baratz, Cobb e Elder, dentre outros.

Em que pese sua influência no campo das políticas públicas, as teorias sintéticas enfrentaram a concorrência de outras perspectivas, no que diz respeito à importância das ideias. As abordagens “pós-empiricistas”, ou “pós-positivistas” deram muito maior ênfase à dimensão dos argumentos e das crenças. O pressuposto básico é que sistemas de ideias constroem os interesses dos tomadores de decisão. A ação política, portanto, se refere à linguagem, e esta, por sua vez, constitui um sistema de significações através do qual as pessoas constroem o mundo. Por ser a maneira através da qual as pessoas enquadram questões, dão significado ao mundo, e propõem soluções, as ideias acabam por ter vida própria. Elas são independentes, no sentido de que a construção e veiculação de discursos é um processo com regras próprias, que acabam por moldar a maneira pela qual o público e os *policy-makers* percebem os *policy issues* (JOHN, 1998).

Esta nova visão sobre o papel das ideias emergiria principalmente a partir da “virada argumentativa” na Análise de Políticas Públicas, conforme se discutirá na seção a seguir.

### **As abordagens pós-empiricistas e a “virada argumentativa” na análise de políticas públicas**

A partir dos anos 60 do século XX um conjunto de estudos e análises questionou as bases das abordagens predominantes na área de políticas públicas até então. A partir dessa época começa a se configurar o que autores como Fischer e Forrester (1993), Parsons (1995), Hager e Wagenaar (2003) definiram como a “virada argumentativa” (*argumentative turn*) que impactou de maneira definitiva o campo da análise de políticas públicas. A publicação, em 1993 de “*The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*” (FISCHER e FORRESTER, 1993) sintetiza essa maneira de conceber a pesquisa em políticas públicas, e sua ênfase no papel das ideias, dos

discursos, da argumentação e da construção de imagens e percepções em relação aos mais diversos temas e questões públicas. Peters e Pierre (2006) afirmam que foram lançadas, a partir de meados dos anos 60, as sementes de uma *argumentative policy analysis*. Mais tarde, ao longo das décadas de 70 e 80, e especialmente a partir dos anos 90, esse “movimento” foi ganhando força, constituindo uma das mais importantes vertentes analíticas na área de políticas públicas nos anos 2000. Fischer define esse “movimento” da seguinte maneira:

A virada argumentative parte do reconhecimento de que múltiplas perspectivas estão envolvidas na interpretação e no entendimento de uma dada realidade social e política. Assim, emergem visões que compete umas com as outras em relação a problemas de política pública. Uma análise de política pública deliberativa e orientada para argumentos buscará desarmar epistemologicamente a suposta “objetividade” e “neutralidade” da *policy analysis* convencional. (FISCHER, 2006, p. 224)

Como um resultado da “virada argumentativa” passa-se a observar, nas duas últimas décadas do século XX e início do XXI, trabalhos que destacam a necessidade de avançar em relação às tradicionais dimensões do poder, da barganha e do jogo de interesses, tradicionalmente enfocadas pela Ciência Política. A construção de sentidos, percepções e visões de mundo e seu impacto nas agendas de políticas públicas passa a ser um “tema quente” na área (MAJONE, 1989, 2006; STONE, 1989, 1997; FISCHER, 2003, 2007; PARSONS, 1995). Tome-se como exemplo a abordagem das “narrativas causais” desenvolvida por Deborah Stone (1988, 1997). A autora analisa o impacto que narrativas, argumentos e discursos (e suas atribuições de causalidade) exercem sobre a maneira como políticas públicas são “construídas”. Nessa análise há uma crítica à orientação “racionalista-positivista” que predominou durante boa parte do século XX. Essa orientação, na visão de Stone, teria ajudado a conformar um paradigma na área de políticas públicas que partia de um modelo de indivíduo como agente racional, e da disputa de interesses e da barganha entre grupos, formando o que a autora vai chamar de “*rationality project*” (STONE, 1988). A crítica maior de Stone é ao fato de que, na visão economicista, as preferências individuais são dadas e há uma pressuposição de racionalidade instrumental nas escolhas individuais. Para a autora, preferências individuais não são dadas, mas construídas socialmente. Assim, é necessário levar em consideração como e onde as pessoas constroem suas imagens e

percepções sobre o mundo, e como essas imagens e percepções dão forma e contornos às preferências e, por decorrência, às ações e estratégias que são levadas a cabo em processos de políticas públicas (STONE, 1997).

O foco no papel das ideias, crenças, argumentos e discursos abriu possibilidades para que as políticas públicas fossem vistas como fenômenos não apenas gerenciais, administrativos ou políticos, mas também sociológicos. Políticas públicas passam a ser consideradas também como o resultado de processos sociais. Sendo assim, a contribuição da Sociologia para a compreensão do fenômeno das políticas públicas tem sido destacada na literatura internacional desde meados dos anos 90 (PARSONS, 1995; STONE, 1997; FISCHER, 2003; 2006; PETERS e PIERRE, 2006). No Brasil essa orientação passa a ser discutida a partir dos anos 2000 (FARIA, 2003; SOUZA, 2005; CÔRTEZ, 2009; 2012; 2013). Se políticas públicas são o resultado de processos de interação social, cada vez mais importante se torna a dimensão das ideias, das crenças e valores na análise desses fenômenos.

A ênfase renovada no papel das ideias trouxe possibilidades de articulações entre perspectivas da Ciência Política e da Sociologia para o estudo do fenômeno das políticas públicas. Côrtes e Lima (2012, p. 36) chamam a atenção para a construção social de problemas e questões de política pública, destacando a importância de *“imperativos cognitivos e normativos e a importância destes na formação e implementação de políticas públicas.”* Para as autoras, a Sociologia pode contribuir de maneira decisiva, ao trazer para o campo da análise de políticas públicas a ênfase em *“...ideias, modelos conceituais, visões de mundo, normas e quadros de referência”* (idem, p. 41) que são essenciais na construção de “problemas” e “soluções” públicos.

A dimensão da construção simbólica de percepções e argumentações e seu papel no convencimento dos atores envolvidos em processos de formação de políticas públicas se torna, assim, o aspecto central a ser analisado pelos autores próximos às abordagens pós-empiricistas. Os processos de construção de discursos, símbolos e argumentos passam a ser considerados centrais na construção de políticas públicas. Essa construção, assim, não é mais “racional”, no sentido de Lasswell e das abordagens tecnicistas/positivistas de meados do século XX. Trata-se, isso sim, de processos complexos envolvendo a construção de significados, ou, conforme as palavras de Majone: *“Um argumento persuasivo não é uma demonstração lógica, ‘racional’”*

(1989, p. 08). O ponto central é que em sistemas democráticos de governo, orientados pela discussão, debate e disputas de ideias, a análise – mesmo profissional/técnica – tem menos a ver com ferramentas formais/técnicas de resolver problemas e mais a ver com processos de argumentação, onde ideias e visões de mundo jogam um papel fundamental na conformação das preferências dos atores envolvidos em um determinado processo de política pública:

Como os políticos sabem muito bem, mas os cientistas sociais frequentemente esquecem, políticas públicas são feitas de linguagem. Seja na forma escrita, seja na forma oral, a argumentação é central em todos os estágios do processo de políticas públicas. (MAJONE, 1989, p. 01)

Uma vez que políticas públicas são “feitas de linguagem” na abordagem de Majone o conhecimento técnico tem grande importância na construção de políticas públicas. Contudo, não mais como o ator “iluminado”, dotado de um saber “racional”, que Majone designa como “os conselheiros discretos do príncipe” (1989, p. 15). Diferente disso, o saber técnico produz evidências que sustentam ou enfraquecem determinados argumentos: *“Evidência não é o mesmo que informação. É informação coletada de uma fonte disponível e introduzida em um ponto específico de um argumento, buscando persuadir determinada audiência da falsidade ou veracidade de uma afirmação.”* (idem, p. 10). Para sustentar sua posição, Majone recorre ao cientista Alvin Weinberg, e seu conceito de “discussões trans-científicas”. Weinberg, físico nuclear que integrou o Projeto Manhattan, analisou os conflitos que emergem das relações entre o mundo científico e o contexto social mais amplo.<sup>5</sup> Para ele, em contextos sociais crescentemente mais complexos, existiriam cada vez mais questões substantivas que exigiriam uma discussão em linguagem da ciência mas que seriam, em princípio ou na prática, irrespondíveis pela ciência (WEINBERG, 1972, p. 209).<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> WEINBERG, A. (1972). Science and Trans-Science. *Minerva*, Nº 02, I 10, April, pp. 209-222.

<sup>6</sup> “Many of the issues which arise in the course of the interaction between science or technology and society hang on the answers to questions which can be asked of science and yet which cannot be answered by science. I propose the term trans-scientific for these questions since, though they are epistemologically speaking, questions of fact and can be stated in the language of science, they are unanswerable by science. They transcend science. In so far as public policy involves trans-scientific rather than scientific issues, the role of the scientist in contributing to the promulgation of such policy must be different from his role when the issues can be unambiguously answered by science” (WEINBERG, 1972, p. 209).

A discussão levantada por autores como Stone Majone influenciou vários outros analistas que passaram a se dedicar ao exame do papel dos discursos, argumentos e ideias. John Dryzek afirma que o *argumentative turn* representou um avanço na área de análise de políticas públicas: de uma visão positivista, cientificista, que destacava a racionalidade instrumental, para uma perspectiva que entende os processos de tomada de decisão como fenômenos embutidos em uma complexa teia de deliberações entre os mais diversos atores, marcada por “... condições de múltiplos enquadramentos para a interpretação e avaliação sobre o mundo.” (DRYZEK, 1993, p. 214).

O autor que buscou desenvolver uma síntese das abordagens pós “virada argumentativa”, lançando a noção de “pós-empiricismo”, foi Frank Fischer. Este autor, dialogando com a ideia de construção social da realidade, avançou no sentido de construção de uma perspectiva epistemológica que busca romper com pressupostos positivistas para análise de políticas públicas e de processos de formação de agenda (FISCHER, 1980, 1990, 1998, 2003). Fischer adota um ponto de partida eminentemente sociológico, baseando-se na afirmação de Max Weber de que é necessário ir além do auto-interesse: “*Não ideias, mas interesses ideais e materiais governam a conduta humana. Frequentemente as ‘imagens do mundo’, que são criadas por ideias, determinam a trajetória das ações humanas.*” (WEBER, 1948, p. 280, citado em FISCHER, 2003, p. 24)<sup>7</sup>. Na base desta perspectiva está a compreensão de que “*tanto a vida social quanto a vida política estão embutidas em uma rede de significados sociais produzidos e reproduzidos através de práticas discursivas.*” (FISCHER, 2003, p. 13). Processos políticos, assim, passam a ser percebidos como tomando forma a partir de compreensões que vão sendo construídas socialmente, e interpretadas pelos atores que participam do jogo político. Através desses processos são construídos significados e discursos que passam a circular entre a diversidade de atores envolvidos em determinado processo político. É básico para se compreender os processos que dão existência às políticas públicas um entendimento das lutas e disputas discursivas em torno da criação e do controle de significados compartilhados.

---

<sup>7</sup> Exatamente a mesma passagem de Weber é citada no livro de Peter John, “*Analysing Public Policy*” (1998) como epígrafe ao capítulo que trata do papel das ideias em processos de políticas públicas. Isso evidencia a orientação comum desses autores no sentido de considerar a dimensão sociológica do fenômeno “políticas públicas”, e sua ênfase no papel de determinantes cognitivos e simbólicos.

A concepção de “pós-empiricismo” conforme desenvolvida por Frank Fischer questiona a existência de uma realidade “neutra e objetiva”, acessível ao pesquisador através dos meios que ciência dispõe. Para o autor, ao longo de boa parte do século XX as Ciências Sociais, especialmente as áreas ligadas à Ciência Política e Sociologia Política, trabalharam arduamente no sentido de construir poderosas abordagens baseadas em ferramentas analíticas que possibilitariam explicações causais para a análise dos processos políticos. Tais explicações corresponderiam à “realidade objetiva”, ao “mundo concreto”. Sendo assim, tais explicações seriam acessíveis a qualquer pesquisador que utilizasse os métodos empíricos apropriados de observação e medida. (FISCHER, 2003). Dentro desse quadro, fatores normativos “não-empíricos”, ou difíceis de serem medidos, como valores, crenças e idéias são tidos como inerentemente subjetivos e deixados de fora da análise. Não podem ser enquadrados como variáveis mensuráveis, logo, pertenceriam ao reino do relativismo, da ideologia, da discussão política. Qualquer coisa, menos ciência.

Na base do desenvolvimento teórico de Fischer é explícita a influência do pensamento não apenas de Max Weber, mas também de Michel Foucault e Jürgen Habermas (FISCHER, 2003, p. 35-40). Fischer afirma que o estudioso de políticas públicas deve começar pela compreensão da “fenomenologia da ação social” (FISCHER, 2003, p. 50). Políticas públicas são gestadas no meio social, e este é “*inerentemente carregado de significados subjetivos.*” (idem, p. 51). Assim, é necessário o desenvolvimento de uma perspectiva interpretativa para o entendimento dos fenômenos sociais. Nesse contexto a noção de *Verstehen*, conforme desenvolvida por Weber, é da maior importância. Indo além, Fischer se utiliza de *insights* sociológicos para desenvolver uma abordagem para o estudo de políticas públicas, dando ênfase a duas perspectivas canônicas da Sociologia do século XX: o Interacionismo Simbólico e as perspectivas de construção social da realidade, principalmente a partir do trabalho de Mannheim (1984) e Berger e Luckmann (1967).

Do Interacionismo Simbólico vem o destaque às crenças e construções simbólicas que dão sentido à ação social. O modelo de ator individual proposto por Fischer destaca um indivíduo que não age motivado apenas pelo auto-interesse, mas que se baseia em “... *conceitos normativos, imagens e visões de mundo a partir das quais formula e leva a cabo suas ações.*” (Fischer, 2003, p. 24). A palavra “ideia” se refere, nessa formulação, tanto a crenças sobre o que “é o mundo”, incluindo aí relações de

causalidade<sup>8</sup>, quanto a crenças normativas em relação a o que o mundo “deveria ser”, incluindo aí princípios morais (FISCHER, 2003). Na base da abordagem desenvolvida por Fischer há um pressuposto eminentemente sociológico em relação à maneira como as pessoas agem.

Esse mesmo pressuposto pode ser encontrado nas proposições de Paul Sabatier e Hank-Jenkins-Smith (1993, 2007) em relação ao Modelo das Coalizões de Defesa (*Advocacy Coalition Framework*), segundo o qual as políticas públicas podem ser entendidas como “*traduções das crenças dos atores envolvidos*” (WEIBLE, SABATIER e McQUEEN, 2009). O “modelo de indivíduo” adotado na abordagem das *Advocacy Coalitions* busca “reconciliar” crenças e interesses, ao destacar que os atores agem movidos por interesses, mas também por suas crenças e visões de mundo, construídas ao longo de seu processo de socialização: “*...individuals filter perceptions through their belief system.(...) They tend to filter or ignore information that challenges their beliefs and readily accept information that bolsters their beliefs.*” (WEIBLE e SABATIER, 2007, p. 127)

Esse conjunto de concepções em relação ao papel das ideias, crenças e visões de mundo dos atores e seus impactos sobre as políticas públicas possibilita, assim, pontos de contato com perspectivas sociológicas clássicas. Observe-se, por exemplo, as palavras de Anthony Giddens, quando este comenta as abordagens sociológicas baseadas na *Verstehen* weberiana, e como estas concebem noções como “crenças” ou “visões de mundo” :

Crenças estabelecidas não são apenas descrições do mundo social, mas, como produto organizado dos atos humanos, são a própria base da constituição deste mundo. (...) o mundo social é constituído e reproduzido na e por meio da ação humana; os conceitos de “senso comum” e a linguagem cotidiana pela qual se expressam são utilizados por atores leigos para “fazerem a vida social acontecer”. (GIDDENS, 1998, págs. 284 e 285)

---

<sup>8</sup> A discordância em relação às explicações causais que as pessoas dão para “como o mundo funciona” é um dos aspectos mais essenciais da vida social. A produção de políticas públicas é afetada diretamente pela maneira como os atores envolvidos atribuem determinadas “causas” aos “problemas” com os quais têm de lidar. Deborah Stone vai analisar essa questão em profundidade no artigo “*Causal Stories and the Formation of Policy Agendas*” (1989).



A formulação apresentada por Giddens vai ao encontro da orientação teórico-analítica que permeia toda a ampla variedade de trabalhos na área de políticas públicas que destacam o papel da argumentação, das crenças, das ideias e visões de mundo. Os trabalhos de Majone (1989, 1996, 2006), Deborah Stone (1988, 1998), Diane Stone (1996), Peter John (1998, 2003, 2012), além do já citado Fischer, não excluem o fato de que políticas públicas podem ser vistas como fenômenos políticos, gerenciais ou administrativos. Também não excluem o fato de que os atores podem agir pesando perdas e ganhos. Contudo, sua ênfase e, de certa forma, sua novidade, é explorar uma visão de “políticas públicas” como processos construídos socialmente, a partir de processos argumentativos, em que se deve considerar o papel da linguagem e da construção de símbolos e percepções em relação a determinados temas e questões.

Na base da *argumentative policy analysis* reside uma síntese entre pensamento social e teoria política, tendo como sustentação analítica o papel chave da argumentação a partir de uma visão eminentemente sociológica:

As raízes intelectuais da *argumentative policy analysis* remontam ao pensamento social do final do século XIX, principalmente o trabalho de autores como Max Weber, Edmund Husserl e Alfred Schutz. Na Sociologia esse pensamento influenciou o desenvolvimento das escolas do Interacionismo Simbólico, Fenomenologia Crítica e Etnometodologia. Vários *scholars* têm se inspirado nessas tradições como base para o desenvolvimento da *argumentative policy analysis*. (GOTTWEIS, 2006, p. 465)

Se a realidade é construída socialmente, conforme já ensinavam Mannheim ([1936] 1982) e Berger e Luckmann (1967), a ação dos tomadores de decisão também é influenciada diretamente por interações sociais que se estruturam a partir de ideias, crenças e visões de mundo que constituem a realidade na forma como é percebida pelos atores: “É impossível imaginar a política sem ideias. Ideias constituem o mundo no qual os agentes usam conceitos, imagens e percepções a partir das quais agem” (JOHN, 1998, p. 144). Peter John chama a atenção para o fato de que processos de políticas públicas são atravessados por ideias e crenças em relação ao melhor curso de ação a ser seguido. O autor faz a conexão da noção de “ideias” e “crenças” com a noção de “poder”, afirmando que o conceito “poder” pode ser expresso, no campo das políticas públicas, como “... a hegemonia de certas ideias” (IDEM, p. 146), em uma formulação que

dialoga diretamente com noções como “mobilização de viés” (SCHATTSCHEIDER, 1960), “imagem de política pública” e “monopólio de política pública” (BAUMGARTNER e JONES, 2009).

Como exemplo da ligação entre ideias e poder vale citar a análise que Peter John faz a partir dos estudos de Murray Edelman (1964; 1977) sobre o papel da linguagem e das ideias em processos políticos. A linguagem é vista, nos estudos de Edelman, como uma maneira a partir da qual a realidade é estruturada. E essas “maneiras de estruturar a realidade” podem ser utilizadas de maneira a privilegiar determinados grupos sociais e marginalizar outros. O autor cita o exemplo da palavra “*welfare*”, que é objeto de disputas em torno de sua significação. Devido à ação de grupos contrários à noção de “*welfare*” são criadas imagens na mente de boa parte da opinião pública norte-americana. Essas imagens são associadas a aspectos “negativos” do comportamento humano, como acomodação, falta de iniciativa e dependência em relação ao governo. Isso acaba afetando de maneira direta as políticas de proteção social nos Estados Unidos. E por fim, acaba afetando diretamente as populações pobres, que sofrem o efeito das imagens construídas através da linguagem.

Políticas públicas, assim, passam a ser entendidas como fenômenos que tomam forma a partir de compreensões que são socialmente construídas e interpretadas pelos atores que participam do jogo político. Através desses processos são construídos significados e discursos que passam a circular entre a diversidade de atores envolvidos em determinado processo político. É básico para se compreender os processos que dão existência às políticas públicas um entendimento das lutas e disputas discursivas em torno da criação e do controle de significados compartilhados. Este entendimento opera em dois níveis: uma interpretação dos significados e interesses dos atores sob investigação e uma avaliação dos pressupostos teóricos do próprio investigador. O ponto central a ser destacado é que a orientação pós-empiricista procura ir além da noção de “busca da verdade”. Reconhece que a “verdade”, ou o “fato” não se produz por si mesmo, mas é o resultado de práticas discursivas e disputas em torno da compreensão de determinada questão. Assim, o ponto de partida principal passa a ser a construção social dos “fatos” e suas interpretações subjetivas (FISCHER, 2003).

## Considerações Finais

Este trabalho apresentou uma discussão teórica relativa ao papel das ideias na produção de políticas públicas. Da discussão aqui realizada, quatro pontos são destacados e sintetizam os pontos em comum e as diferenças entre as abordagens sintéticas e as pós-empiricistas.

O primeiro ponto diz respeito a uma posição crítica em relação às abordagens pluralistas e incrementalistas e seus pressupostos de que a livre competição entre grupos que agem movidos pelos seus interesses é a melhor forma de explicar os processos de decisões públicas. Certamente que as maneiras através das quais diferentes atores (individuais ou coletivos) se envolvem, participam e buscam influenciar nos processos de decisão política é um aspecto central para entender a construção de políticas públicas. Entretanto, a trilha aberta por autores como Schattschneider (1960), Bachrach e Baratz (1962), Cobb e Elder (1971), dentre outros, apontou caminhos que levaram a uma maior preocupação com o papel das ideias nos processos que dão vida às políticas públicas. Nesse sentido, é necessário levar em conta a forma como as pessoas constroem suas imagens e percepções sobre o mundo, e como essas imagens e percepções dão formas e contornos a um conjunto de preferências políticas. Serão decorrentes dessas preferências as ações, estratégias e escolhas que serão levadas a cabo nos processos de construção de políticas públicas.

O segundo ponto a ser destacado é uma concepção relativa ao fenômeno “política pública” como um processo social. Tanto as teorias sintéticas quanto as abordagens pós-empiricistas concebem as preferências dos atores como construídas socialmente. Da mesma forma, “problemas”, “questões de política pública” e as “alternativas” escolhidas pelos tomadores de decisão não estão dadas, são construídas na relação e nas trocas entre os atores. E essas trocas são mediadas por discursos, argumentos, construção de percepções e entendimentos em relação aos mais variados temas.

Decorrente do ponto anterior, o terceiro ponto é relativo ao “modelo de indivíduo”, ou seja aos pressupostos analíticos a partir dos quais o pesquisador examina a escolha dos agentes. As abordagens aqui discutidas mantêm em comum uma posição crítica em relação à concepção de *homo economicus*. Nas abordagens sintéticas considera-se que os atores realizam cálculos de perdas e ganhos, e agem

estrategicamente. Entretanto, suas crenças e visões de mundo são anteriores a estas estratégias, e conformam suas escolhas e ações. Já nas abordagens pós-empiricistas há uma ênfase nos discursos, considerando-se assim que as ideias conformam a ação dos atores sociais. A centralidade da noção de “argumento” leva, assim, ao último ponto a ser considerado na comparação entre essas duas grandes vertentes analíticas que dão ênfase ao papel das ideias em processos de política pública.

O quarto ponto diz respeito à ênfase dada por cada uma das perspectivas à dimensão dos atores e à dimensão dos discursos. Para as abordagens sintéticas, seja a Teoria dos Fluxos Múltiplos, o Modelo das Coalizões de Defesa ou a Teoria do Equilíbrio Pontuado, a agência está nos atores. Os atores agem com base em suas ideias e crenças, e a partir daí desenvolvem estratégias buscando influenciar nos processos de construção das políticas públicas. Já nas abordagens pós “virada argumentativa”, a agência está nos discursos. Ou, em última análise, nas ideias. As ideias precedem os atores. Partindo de uma concepção foucaultiana, O discurso é **constitutivo**. Ele constrói os agentes. Dá direção e enquadra as possibilidades de ação e mesmo de pensamento e visão de mundo dos atores sociais. E em última análise, está ligado diretamente à dimensão do poder.

Concluindo, pode-se afirmar que se tratam de duas correntes teóricas da maior importância no debate acadêmico contemporâneo sobre políticas públicas. Esse conjunto de autores, perspectivas teóricas e abordagens analíticas permitiu um grande avanço na compreensão dos processos que dão origem às políticas públicas. Permitiu uma compreensão mais aprofundada do fenômeno “política pública”, que vai muito além de sua dimensão gerencial, administrativa e política, buscando relacionar essas dimensões com os contextos sociais mais amplos, nos quais os atores sociais são socializados e fazem suas escolhas. E nesse aspecto reside talvez uma das mais profícuas contribuições das abordagens discutidas nesse artigo: a possibilidade de encontros entre um amplo conjunto de perspectivas das Ciências Sociais, desde a Economia, passando pela Ciência Política e chegando na Sociologia e mesmo Antropologia. A questão da ênfase, certamente, é escolha do pesquisador, mas ele pode, a partir dessas contribuições, construir modelos mais complexos que articulem ideias, crenças, escolhas estratégicas, símbolos e discursos.

## **Referências bibliográficas**

BAUMGARTNER, F.; JONES, B. Agenda Dynamics and Policy Subsystems. **The Journal of Politics**, vol. 53, nº 04, pp. 1044-1074, Nov. 1991.

BAUMGARTNER, F.; JONES, B. **Agendas and Instability in American Politics**. Chicago: University of Chicago Press, 2nd ed. 2009.

BAUMGARTNER, F. R.; PEDERSEN, C. G.; JONES, B. D. (2006) Comparative Studies of Policy Agendas. **Journal of European Public Policy**, Vol. 13, Nº 07, September, 2006, pp. 959-974.

BERGER, P.; LUCHMAN, T. **A Construção Social da Realidade: Tratado de Teoria do Conhecimento**. Petrópolis, Vozes, 1967.

BIRKLAND, T. **An Introduction to the Policy Process**. New York: M. E. Sharpe, Inc. 2005.

CAPELLA, A. C. N. Transformando Idéias em Ação: O Papel dos Empreendedores de Políticas Públicas. In: **34 Encontro Anual da ANPOCS**, 2010, Caxambu. Anais do 34o. Encontro Anual da ANPOCS, 2010.

CAPELLA, A. C. N. ; LEITE, L. Q. . Inovação, mudança e defesa de ideias em políticas públicas: o papel dos empreendedores. In: **XXXVII Encontro da ANPAD – EnANPAD**, Rio de Janeiro. Anais do XXXVII Encontro da ANPAD, 2013

COBB, R. W.; ELDER, C. D. **Participation in American Politics: The Dynamics of Agenda Building**. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1983.

CORTES, S.M.V. Contribuições teóricas e à pesquisa empírica da Sociologia às políticas públicas. **Revista Brasileira de Sociologia**, Vol. 1, Nº 1, pp. 35-56, 2013.

CORTES, S.M.V.; LIMA, L. A contribuição da Sociologia para a Análise de Políticas Públicas. **Lua Nova**, Vol. 87, 2012.

DELEON, P. **Democracy and the policy sciences**. Albany, NY: State University of New York, 1997.

DELEON, P. and OVERMAN, E. S. A History of the Policy Sciences. In J. Rabin, W.B. Hildreth, and G.J. Miller (eds.) **Handbook of Public Administration**, 2nd 1120 edition. New York: Marcel Dekker, 1998

DELEON, P. Models of policy discourse: Insights versus prediction. **Policy Studies Journal**, 26: 147-161, 1998.

DRYZEK, J.S. **Discursive democracy: Politics, policy and political science**. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

EASTON, D. **A Framework for Political Analysis**. New Jersey: Prentice-Hall, 1965.

EASTON, D. **A Systems Analysis of Political Life**. New York: John Wiley, 1965.

FISCHER, F. **Politics, Values and Public Policy. The Problem of Methodology**. Boulder: CO, Westview Press. 1980.

FISCHER, F. "Beyond empiricism: Policy inquiry in post-positivist perspective." **Policy Studies Journal**, Vol.26, pp. 129-146, 1998.

FISCHER, F. **Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices**. Oxford: Oxford University Press, 2003.

FISCHER, F. **Handbook of Public Policy Analysis**. CRC Press, 2006.

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

GIDDENS, A. **Política, Sociologia e Teoria Social: Encontros com o Pensamento Clássico e Contemporâneo**. São Paulo: Ed. UNESP, 1998.

HAJER, M.; WAGENAAR, H. Introduction. In: HAJER, M.; WAGENAAR, H. (Orgs.). **Deliberative Policy Analysis: Understanding Governance in the Network Society**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R. From there to here: Punctuated Equilibrium to the General Punctuation Thesis to a Theory of Government Information Processing. **Policy Studies Journal**, V. 40, Nº 01, pp. 01-19, 2012.

KING, G.; KEOHANE, R.; VERBA, S. **Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research**. Princeton: Princeton University Press, 1994.

KINGDON, J. **Agendas, Alternatives and Public Policies**. Longman Classics in Political Science, Updated Second Edition, Washington, 2011.

LASSWELL, H.D. The policy orientation, pp. 3-15 in D. Lerner and H.D. Lasswell (eds.), **The Policy Sciences**. Stanford, CA: Stanford University Press. 1951.

- LASSWELL, H.D. The emerging conception of the policy sciences. **Policy Sciences**, 1: 3-14, 1970.
- LASSWELL, H.D. **A Pre-view of the Policy Sciences**. New York: American Elsevier. 1971.
- LINDBLOM, C. The Science of “Muddling Through”. **Public Administration Review**. Vol. 19, N° 2 (Spring), pp. 79-88.
- MCFARLAND, A.S. Interest Groups and Political Time: Cycles in America. **British Journal of Political Science**, Vol. 21, N° 03, July, 1991, pp. 257-284. 1991.
- MAJONE, G. **Evidence, Argument and Persuasion in the Policy Process**. New Haven: Yale University Press, 1989.
- MAJONE, G. Agenda Setting. In: MORAN, M; REIN, M; GOODIN, R.E. **The Oxford Handbook of Public Policy**. Oxford University Press, 2006, pp. 228-250.
- MANNHEIM, K. **Sociologia**. São Paulo, Ática, 1982.
- SABATIER, P.; WEIBLE, C. M. The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In: Paul Sabatier (org.) **Theories of the Policy Process**. Boulder, CO, Westview Press, 2ª Ed, 2007, pp. 189-221.
- SCHATTSCHNEIDER, E. E. (1960). **The Semi-Sovereign People**. New York: Holt, Rinehart and Winston
- STONE, D. Causal Stories and the Formation of Policy Agendas. **Political Science Quarterly**, Vol. 104, N° 02 (Summer), 1989, pp. 281-300.
- STONE, D. **Policy Paradox: The Art of Political Decision Making**. New York: W. W. Norton & Company, 1997.
- WEIBLE, C.; SABATIER, P.; JENKINS-SMITH, H.; NOHRSTEDT, D.; HENRY, A.D; DeLEON, P. A Quarter Century of the Advocacy Coalition Framework. **Policy Studies Journal**, Vol. 39, N° 03, 2011, pp. 349-360.
- WILDAWSKI, A. **Politics of the Budgetary Process**. 1964. Little, Brown.
- ZAHARIADIS, N. **Markets, States and Public Policy: Privatization in Britain and France**. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1995.

