

ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO: ENSAIO EXPLORATÓRIO SOBRE O CAMPO E ALGUMAS REFLEXÕES

Adelyne Maria Mendes Pereira

INTRODUÇÃO

Este trabalho visa contribuir para o debate teórico-metodológico acerca da análise da política de saúde no Brasil. Nesse sentido, defende o argumento da convergência entre os campos de análise das políticas públicas e do neoinstitucionalismo histórico, bem como das possibilidades de construção de modelos analíticos a partir da inter-relação entre eles. Tal movimento de convergência é relativamente recente, datando da década de 1970, quando houve uma revalorização das variáveis institucionais para explicar os resultados das políticas. Na interface entre os campos, destaca-se o conceito de instituição, partindo do pressuposto de que elas têm um papel importante na conformação das ações dos atores e na sustentação das políticas.

Em perspectiva histórica, pode-se afirmar que os estudos sobre políticas públicas ganharam maior relevância nas últimas

décadas, incluindo as discussões sobre instituições, regras e modelos que conformam sua definição, formulação, legitimação, gestão, implantação e avaliação. Souza (2007) relaciona esse destaque às mudanças promovidas pelo movimento de reforma do Estado em vários países, e, em especial, na América Latina. Nesse contexto de crítica ao tamanho do Estado e ao papel dos governos, são fortes as pressões para que as políticas keynesianas cedam lugar às políticas restritivas, para que os governos condicionem suas políticas públicas ao cumprimento do ajuste fiscal e para que as políticas universais sejam substituídas por políticas focalizadas.

A disputa entre os direcionamentos das políticas públicas colocou em evidência a importância do desenho, implantação e processo decisório das mesmas, dando ênfase à área. Além disso, a carência de coalizões que enfrentem o desafio de equacionar inclusão social e desenvolvimento econômico abre uma agenda importante para a comunidade científica e os governos. Enfim, como o processo de definição de políticas públicas para uma sociedade reflete os conflitos de interesses e os arranjos feitos nas esferas de poder que perpassam as instituições do Estado e da sociedade como um todo, num contexto de restrição, a análise de políticas públicas passou a receber grande atenção em estudos acadêmicos e técnicos.

Este artigo tem como objetivo realizar uma análise exploratória sobre o estado da arte dos campos acima citados, buscando tecer reflexões sobre suas possíveis inter-relações e destacar elementos que possam apoiar e/ou estruturar análises de formulação e implantação da política de saúde no Brasil. Para atendê-lo, o texto inicialmente apresenta conceitos e definições mais gerais e, em seguida, traz reflexões mais específicas para a análise da política de saúde.

ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ENTRE CONCEITOS E OBJETOS

Em termos ontológicos, a área de conhecimento denominada políticas públicas tem origens diversas nos Estados Unidos e na Europa.¹ Nos Estados Unidos, nasce no mundo acadêmico a partir de estudos sobre a produção dos governos, sem a preocupação de estabelecer relações com as bases teóricas do papel do Estado. Na Europa, surge como um desdobramento dos trabalhos baseados em teorias explicativas sobre o papel do Estado e uma de suas instituições mais importantes: o governo. A literatura assinala os Estados Unidos como o primeiro berço da área, devido à natureza de seus estudos, enfocando diretamente a ação dos governos, em meados do século XX (Frey, 2000; Parsons, 1997). No Brasil, a área de políticas públicas se destaca, principalmente em estudos setoriais, a partir dos anos 1980 e 1990.

Souza (2006) se refere a Laswell, Simon, Lindblom e Easton como os grandes pais fundadores da área de políticas públicas. Algumas de suas principais contribuições, de acordo com a autora, foram a introdução da expressão *policy analysis* (análise de política pública) por Laswell em 1936; a elaboração do conceito de racionalidade limitada dos decisores públicos (*policy makers*),² em 1957, por Simon; os estudos de 1959 e de 1979 de Lindblom, que questionaram a ênfase no racionalismo de Laswell e Simon, propondo a inclusão de outras variáveis (relações de poder e integração entre as diferentes fases do processo decisório); e o conceito trazido por Easton,

¹ Segundo Frey (2000), nos Estados Unidos, essa vertente de pesquisa da ciência política começou a se instituir já no início dos anos 1950, sob o rótulo de *Policy Science*, ao passo que, na Europa, a preocupação com determinados campos de políticas só toma força a partir do início dos anos 1970, momento em que, com a ascensão da socialdemocracia, o planejamento e as políticas setoriais foram estendidos significativamente.

² Segundo Souza (2006), para Simon, a limitação dos decisores públicos está relacionada com informação incompleta ou imperfeita, tempo disponível para tomada de decisão e interesses dos envolvidos nesse processo. A racionalidade pode ser maximizada pela criação de estruturas (conjunto de regras e incentivos) que modelem o comportamento dos atores na direção dos resultados desejados.

em 1965, de política pública como um sistema, ou seja, uma relação entre formulação, resultados e o ambiente.³

A literatura apresenta várias definições para políticas públicas (*policies*), sendo a mais clássica atribuída a Lowi, de 1972, para o qual política pública é “uma regra formulada por alguma autoridade governamental que expressa uma intenção de influenciar, alterar, regular o comportamento individual ou coletivo através do uso de sanções positivas ou negativas” (apud Rezende, 2004, p. 13). As definições possuem ênfases variadas de acordo com os campos que as envolvem, seja a sociologia, a ciência política ou a economia.

Segundo Frey (2000), a literatura sobre *policy analysis* diferencia três dimensões da política. Para ilustrar essas dimensões, têm sido adotados, na ciência política, os conceitos *polity*, para denominar as instituições políticas; *politics*, para os processos políticos; e *policy*, para os conteúdos da política. O autor ainda destaca os conceitos de *policy arena* e *policy cycle*, os quais, por constituírem modelos de análise, serão abordados na próxima seção.

A análise de políticas públicas (*policy analysis*) divide a opinião dos estudiosos sobre o tema. Alguns dos críticos chegam a contestar a cientificidade da *policy analysis* alegando falta de teorização. Contudo, Frey (2000) argumenta que essa ausência é explicável diante dos objetos da *policy analysis*: a empiria e a prática política. Em geral, a análise de políticas públicas pode ser compreendida como um campo de pesquisa social e científica aplicada, praticada por diferentes atores e organizações com o objetivo de desenhar políticas, programas e ações adotadas pelo Estado.

Em estudo recente, Souza apresenta uma definição ampla, na qual política pública é compreendida como o “campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável depen-

³ Conforme Souza (2006), das proposições de Easton deriva a valorização das demandas e interesses dos diferentes grupos sobre as políticas públicas, ou seja, dos *inputs* das políticas públicas.

dente)” (2007, p. 69). Dessa forma, a análise de políticas públicas precisa integrar quatro elementos: a própria política pública (*policy*), a política (*politics*), a sociedade política (*polity*) e as instituições que regem as decisões, os desenhos e a implantação das políticas públicas, focalizando seus processos ou resultados.

Diante disso, pode-se afirmar que os principais objetivos da análise de políticas públicas, atualmente, envolvem a identificação do tipo de problema que a política pública visa corrigir; a chegada desse problema ao sistema político e à sociedade política; o processo percorrido nessas duas arenas; e as instituições/regras que irão modelar a decisão e implantação da política pública (Souza, 2007).

Modelos de formulação e análise de políticas públicas

Diversos modelos de formulação e análise de políticas públicas foram construídos com o objetivo de entender a ação dos governos, assim como ampliar e consolidar a área.⁴ A seguir, alguns dos principais modelos serão brevemente apresentados, com base nos estudos recentes de Frey (2000), Souza (2006 e 2007) e Capella (2007).

Os “tipos de políticas públicas” conformam um dos modelos analíticos mais antigos, proposto por Theodor Lowi em estudos de 1964 e 1972. Cunhando a expressão “a política pública faz a política”, Lowi definiu quatro tipos de políticas públicas, quais sejam: distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas (Frey, 2000; Souza, 2006). Tal tipologia se baseia nos conteúdos das políticas, bem como nas especificidades que apresentam quanto aos efeitos dos processos de implantação e ao modo de resolução dos conflitos. Segundo Frey (2000), para se referir aos processos de conflito e de consenso dentro das diferentes áreas das políticas, Lowi introduziu o conceito de *policy arenas*. Frey sintetiza com clareza a relação entre tais tipologias, como se pode observar no trecho a seguir:

⁴ Conforme Souza (2006), os estudos de Goodin e Klingermann (1998), Parsons (1997), Sabatier (1999) e Theodoulou e Cahn (1995) são representativos da discussão sobre modelos analíticos em políticas públicas.

Políticas distributivas são caracterizadas por um baixo grau de conflito dos processos políticos, visto que políticas de caráter distributivo só parecem distribuir vantagens e não acarretam custos. Essas *policy arenas* são caracterizadas por consenso e indiferença amigável. [...]

Políticas redistributivas, ao contrário, são orientadas para o conflito. O objetivo é o desvio e o deslocamento consciente de recursos financeiros, direitos ou outros valores entre camadas sociais e grupos da sociedade. O processo político que visa a uma redistribuição costuma ser polarizado e repleto de conflitos. [...]

Políticas regulatórias trabalham com ordens e proibições, decretos e portarias. [...] Custos e benefícios podem ser distribuídos de forma igual e equilibrada entre os grupos e setores da sociedade, do mesmo modo como as políticas também podem atender a interesses particulares e restritos. Os processos de conflito, de consenso e de coalizão podem se modificar conforme a configuração específica das políticas.

Políticas constitutivas [...] determinam as regras do jogo e com isso a estrutura dos processos e conflitos políticos, isto é, as condições gerais sob as quais vêm sendo negociadas as políticas distributivas, redistributivas e regulatórias. (Frey, 2000, p. 223-224)

Outro modelo comumente referido na literatura é o *incrementalismo*, desenvolvido por Lindblom em 1979, Caiden e Wildavsky em 1980 e Wildavsky em 1992. Segundo Souza (2006), tal modelo se apoia na premissa de que uma política pública não parte do zero, mas sim de decisões marginais e incrementais nos programas governamentais. A autora pondera que essa visão perdeu parte do seu poder com as profundas reformas promovidas pelo ajuste fiscal; entretanto, é preciso reconhecer a força do modelo, que mantém estruturas e recursos para políticas que deixaram de estar na agenda dos governos.

O modelo *garbage can* (“lata de lixo”) desenvolvido por Cohen, March e Olsen em 1972, também merece destaque. Conforme Souza (2007), esse modelo defende que escolhas de políticas públicas são

feitas como se as alternativas estivessem em uma lata de lixo, ou seja, dependem do leque de soluções disponíveis aos *policy makers* durante o processo decisório. Para a autora, uma das mais importantes aplicações desse modelo foi realizada por John Kingdon, em 1984. Kingdon combinou elementos dos modelos *garbage can* e *ciclo da política* dando origem a outro modelo, denominado *multiple streams* (múltiplos fluxos). Esses modelos serão abordados em breve.

O *ciclo da política pública* (*policy cycle*) pode ser considerado um dos modelos mais importantes em análise de políticas. A literatura apresenta pequenas diferenças quanto aos estágios constituintes do ciclo, mas, em geral, as seguintes fases são aceitas: definição da agenda (*agenda setting*), identificação de alternativas, avaliação e seleção das opções, implantação e avaliação. Esse modelo entende a política como um processo dinâmico e de aprendizado (Souza, 2007), de modo que cada uma dessas fases abriga outros modelos, que buscam aprofundar as questões pertinentes a cada um desses momentos.

O processo de formulação de políticas públicas envolve as três primeiras fases do ciclo. Para a análise desse processo, particularmente da formação da agenda governamental, Capella (2007) destaca a importância de dois modelos principais, o modelo de *múltiplos fluxos* e de *equilíbrio pontuado* (*punctuated equilibrium*). Como visto anteriormente, o modelo de *múltiplos fluxos* foi desenvolvido por John Kingdon em 1984. Sua preocupação está na definição da agenda, ou seja, no processo por meio do qual algumas questões entram na agenda enquanto outras são ignoradas. O modelo de Kingdon propõe uma agenda principal (*governmental agenda*), na qual estão as questões sob atenção do governo em um determinado momento, e uma agenda secundária (*decision agenda*), que reúne questões prontas para se tornarem políticas no momento oportuno, ou janela de oportunidades (*policy windows*). Tal modelo está baseado na dinâmica de três fluxos decisórios independentes que permeiam toda a organização, cujo encontro ou convergência (*coupling*) em um momento oportuno promove uma mudança na agenda. Esses

fluxos são: fluxo de problemas (*problem stream*), fluxo de soluções ou alternativas (*policy stream*) e fluxo político (*politics stream*).

Cada um desses fluxos é influenciado por um conjunto de variáveis que os determinam, como mostra a figura 1. Desse modo, a ascensão de um problema, uma solução ou mesmo uma política depende da relação entre essas variáveis no interior de cada fluxo (pois os fluxos são independentes). Contudo, ainda que esse processo de ascensão ocorra em cada um dos fluxos, uma questão só terá acesso à agenda governamental se houver a convergência entre os fluxos.

Essa convergência ocorrerá em uma janela de oportunidade influenciada pelos fluxos de problemas e de política, bem como pela atuação dos empreendedores de políticas (*policy entrepreneurs*). Tais empreendedores correspondem aos atores-chave no processo de negociação, atentos à abertura das janelas e capazes de amarrar os fluxos.

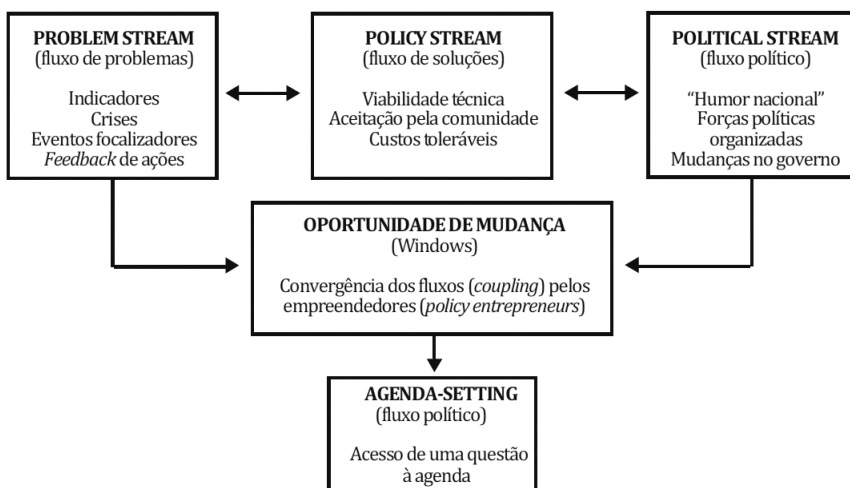


Figura 1. Modelo de múltiplos fluxos de Kingdon.

Fonte: Capella, 2007.

De acordo com Capella (2007), as críticas mais comuns ao modelo de Kingdon estão relacionadas à sua estrutura fluida (ou

ausência de estrutura), que, para alguns, inviabilizaria a previsão de mudanças na agenda. Contudo, a autora adverte que a fluidez do modelo deriva das características de *garbage can*, propondo uma análise diferente do determinismo de sistemas fechados. Afirma, ainda, que há variáveis que determinam a dinâmica interna de cada fluxo, gerando certo padrão, não totalmente aleatório.

Outra consideração feita ao modelo de múltiplos fluxos é a ausência da dimensão institucional. Vários autores valorizam a importância de condições institucionais prévias que sustentem o acesso de uma questão à agenda. Nesse sentido, Capella (2007) ressalta o modelo de *equilíbrio pontuado* que, em sua opinião, traz importantes proposições sobre a formulação da agenda e a dinâmica institucional, complementando o modelo de Kingdon.

Elaborado por Frank Baumgartner e Brian Jones, em 1999, o modelo de *equilíbrio pontuado*, baseado em noções de biologia e computação,⁵ procura explicar os mecanismos que determinam períodos de mudança e de estabilidade das políticas públicas por meio de dois eixos: estruturas institucionais e processo de definição da agenda – *agenda setting* (Capella, 2007). Nesse modelo, a política pública se caracteriza por longos períodos de estabilidade, interrompidos por períodos de instabilidade capazes de gerar mudanças nas políticas anteriores.

Para o modelo de *equilíbrio pontuado*, é fundamental a construção de uma imagem sobre determinada decisão ou política (*policy image*), pois é ela quem determinará sua entrada na agenda. Conforme Capella:

As *policy images* são idéias que sustentam os arranjos institucionais, permitindo que o entendimento acerca da política seja comunicado de forma simples e direta entre os membros de uma comunidade, e contribuindo para a disseminação das questões, processo fundamental para a mudança rápida e o acesso de uma questão ao macrossistema. (2007, p. 112)

⁵ Os autores desse modelo se inspiraram na teoria da evolução, da qual tomaram emprestado o termo equilíbrio pontuado.

De modo similar a Kingdon, Baumgartner e Jones acreditam que questões políticas e sociais não têm acesso automático ao macrosistema (ou seja, à agenda governamental), pelo contrário, necessitam de uma imagem ou um consenso que efetue a ligação entre o problema e sua provável solução (Capella, 2007). Sendo assim, a construção da *policy image* é considerada um elemento estratégico tanto para a definição de problemas quanto para a seleção de soluções.

Sobre a construção da *policy image*, Faria (2003) destaca a importância das ideias que circulam na arena decisória a respeito dos problemas e das suas soluções, bem como o conhecimento que se tem sobre os mesmos. Para o autor, embora tais categorias nem sempre sejam valorizadas na análise de políticas públicas, elas são fundamentais para a formação dos consensos que definem a agenda.

Dando continuidade à discussão sobre o *ciclo da política pública*, duas outras fases são focos de análise: implantação e avaliação. Para Meny e Thoenig (1992), a implantação é a fase da política pública na qual se geram atos e efeitos a partir de um marco normativo de intenções, textos ou discursos. Sobre a implantação de políticas, Frey afirma que o “interesse da *policy analysis* nesta fase se refere particularmente ao fato de que, muitas vezes, os resultados e impactos reais de certas políticas não correspondem aos impactos projetados na fase da sua formulação” (2000, p. 228). Para o autor, duas abordagens se destacam na análise dos processos de implantação: uma “cujo objetivo principal é a análise da qualidade material e técnica de projetos ou programas” (2000, p. 228), e outra “cuja análise é direcionada para as estruturas político-administrativas e a atuação dos atores envolvidos” (2000, p. 228). No primeiro caso, estariam as análises dos conteúdos dos programas e planos, nas quais os objetivos pretendidos são comparados aos resultados obtidos, identificando-se as causas de eventuais problemas de implantação. No segundo caso, encontram-se os estudos sobre o processo de implantação propriamente dito, ou seja, a descrição do “como” e a explicação do “porquê”.

A literatura sobre implantação geralmente aborda as vantagens e desvantagens dos enfoques *top-down* (de cima para baixo) e *bottom-up* (de baixo para cima). A distinção principal entre esses enfoques está no *locus* da decisão política: no primeiro caso, a decisão se dá no centro, distante de onde a política será executada, enquanto no segundo, a decisão é tomada no nível da execução da política. Apesar de estudos clássicos (Hogwood e Gunn, 1984) apontarem o enfoque *top-down* como o mais estruturado para uma análise das políticas públicas, estudos contemporâneos (Souza, 2003) têm ressaltado a importância de se explorar análises *bottom-up*.⁶

A última fase do ciclo corresponde à avaliação das políticas públicas, na qual a análise foca os impactos efetivos de programas e projetos já implantados. Segundo Frey, a avaliação objetiva “indaga os déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados, para poder deduzir consequências para ações e programas futuros” (2000, p. 228). Hogwood e Gunn (1984), em estudo clássico sobre a análise de políticas públicas, destacam ainda a importância de que as atividades compreendidas na execução sejam especificadas e os resultados sejam identificados (em um processo de monitoramento continuado) como condição para uma avaliação significativa (e elemento essencial de uma implantação bem-sucedida).

Por fim, outros dois modelos merecem destaque: os modelos de *arenas sociais* e *gerencialismo público*. O modelo de *arenas sociais* vê a política pública como iniciativa dos empreendedores políticos, de modo que seu foco está nas relações, vínculos e trocas que eles

⁶ Nas palavras da autora: “Sem desprezar o uso de modelos *top-down* de análise, as pesquisas passaram a usar, também, análises *bottom-up*, que partem de três premissas: a) analisar a política pública a partir da ação dos seus implementadores, em oposição à excessiva concentração de estudos acerca de governos, decisores e atores que se encontram na esfera ‘central’; b) concentrar a análise na natureza do problema que a política pública busca responder; e c) descrever e analisar as redes de implementação. Modelos de análise *bottom-up* podem ser passíveis de crítica quanto à sua capacidade explicativa, mas, por não ignorarem a complexidade de uma política, precisam ser mais testados entre nós” (Souza, 2003, p. 17).

estabelecem no processo de formulação da política. Uma vez que um fato se torna um problema quando os decisores ou formuladores de políticas se convencem (ou são convencidos) disso, tal modelo, segundo Souza (2006), depende de quatro mecanismos: a divulgação de indicadores que desnudam a dimensão do problema; a ocorrência de eventos, como desastres ou repetições do problema; o *feedback*, ou seja, resultados (positivos ou negativos) das políticas que influenciam seus rumos; e, sobretudo, a atuação dos empreendedores, que constituem comunidades de especialistas e formam redes sociais capazes de influenciar o acesso de uma questão à agenda.⁷

O modelo influenciado pelo *gerencialismo público* (*public management*) e pelo ajuste fiscal enfatiza eficiência, credibilidade e delegação das políticas públicas para instituições com independência política (Souza, 2007). As consequências desse modelo podem ser percebidas nos processos de formulação e implantação das políticas, voltadas para desregulamentação, privatização e reformas no sistema social, cada vez mais frequentes na atualidade. Para enfrentar tais consequências, estão sendo desenvolvidas iniciativas de adoção de políticas públicas de caráter participativo, envolvendo a sociedade civil organizada.

Em um balanço final, pode-se afirmar que os diversos modelos de análise de políticas públicas pretendem compreender as distinções entre o que o governo pretende fazer e o que de fato faz. A análise de políticas públicas envolve a formulação, implantação, execução e avaliação dessas políticas, abrangendo vários atores e níveis de decisão.

NEOINSTITUCIONALISMO E SUA VERTENTE HISTÓRICA: ALGUNS CONCEITOS E DEFINIÇÕES

A importância das variáveis institucionais para explicar os resultados das políticas tem sido destacada na literatura desde os

⁷ Um estudo mais detalhado sobre o papel das redes sociais é encontrado em Marques, 2007.

anos 1970, conforme indicam Thelen e Steinmo (1992), Marques (1997), Immergut (1998) e Hall e Taylor (2003). De acordo com esses autores, esse movimento está relacionado às críticas a análises behavioristas, hegemônicas na academia norte-americana até a década de 1970, por causa dos seus limites na explicação da diversidade das situações históricas dos países centrais em virtude da reestruturação econômica e institucional à qual se submeteram nos anos 1960 e 1970.

Para Marques, o neoinstitucionalismo pode ser entendido como “a corrente recente das ciências sociais que tem ressaltado, de maneira enfática, a importância das instituições para o entendimento dos processos sociais” (1997, p. 75). Não se configura como uma corrente teórica unificada, uma vez que possui uma ampla postura teórica, na qual a hierarquia dos fatores mais importantes no estudo de cada caso é elencada *a posteriori*, de acordo com a conjuntura (Marques, 1997; Hall e Taylor, 2003). Portanto, trata-se do lugar analítico e metodológico de estudiosos e teóricos de diferentes áreas disciplinares, constituindo uma teoria de médio alcance, preocupada em reintroduzir as variáveis institucionais nos debates sobre a política e a economia.

Como não se trata de uma corrente de pensamento unitária, o neoinstitucionalismo reúne diferentes escolas. Hall e Taylor (2003) consideram três: neoinstitucionalismo histórico, neoinstitucionalismo da escolha racional e neoinstitucionalismo sociológico. Marques (1997) diferencia apenas as duas primeiras correntes, justificando que a terceira fugiria do escopo da análise pretendida naquele momento. Thelen e Steinmo (1992) também abordam apenas o neoinstitucionalismo histórico e a escolha racional. Sobre eles, afirmam que, apesar das grandes diferenças existentes, há uma “preocupação com a questão de como as instituições moldam as estratégias políticas e influenciam os resultados políticos”⁸ (1992, p. 7; nossa tradução). A seguir, os principais enfoques dessas correntes serão brevemente apresentados.

⁸ “[...] a concern with the question of how institutions shape political strategies and influence political outcomes.”

O neoinstitucionalismo da escolha racional tem origem na teoria da escolha racional e na economia neoclássica. Segundo Hall e Taylor (2003), uma das principais características dessa abordagem é a crença de que os atores se comportam de modo inteiramente utilitário para maximizar a satisfação de suas preferências, valendo-se de cálculos e estratégias. Nessa abordagem, as instituições são fundamentais para a definição das estratégias dos atores, pois constroem suas preferências, alterando comportamentos autointeressados. Segundo Marques, para os neoinstitucionalistas da escolha racional, “as instituições resolveriam situações de impasse em interações estratégicas, reduzindo a ocorrência de soluções subótimas” (1997, p. 77), motivo pelo qual esse enfoque é muito utilizado em economia.

O neoinstitucionalismo sociológico, por sua vez, tem origem na teoria das organizações, contestando a separação entre as dimensões social e cultural – práticas associadas à cultura (Hall e Taylor, 2003). Para os neoinstitucionalistas sociológicos, importa compreender o porquê das organizações adotarem determinado conjunto de formas, procedimentos ou símbolos institucionais, com destaque para a difusão dessas práticas.

Enfim, o neoinstitucionalismo histórico tem origem na sociologia histórica, de inspiração marxista e weberiana (Marques, 1997). Immergut (1998) ressalta a influência da sociologia compreensiva de Weber (em especial, da teoria da dominação política) sobre o mesmo, e destaca sua preocupação em analisar cada caso com base em seu contexto político, social e histórico. Para essa abordagem, as instituições não são concebidas apenas como mais uma variável, ou seja, compreende-se que além de dar forma às estratégias dos atores (de forma similar às teses da escolha racional), condicionam suas preferências e metas. Nas palavras de Marques, “enquanto para os neoclássicos e neoinstitucionalistas da escolha racional as preferências são exógenas ao modelo, para os neoinstitucionalistas históricos as preferências são endógenas, sendo construídas social e politicamente no bojo dos processos sob estudo” (1997, p. 78). Ainda sobre o neoinstitucionalismo histórico, Thelen e Steinmo afirmam

que, “mediando relações de cooperação e conflito, as instituições estruturam as situações políticas e deixam suas marcas nas consequências da política”⁹ (1992, p. 9; nossa tradução).

O enfoque neoinstitucionalista propõe a realização de análises no nível meso, no qual se situam as instituições que influenciam e recebem influência dos atores sociais e políticos. Para o neoinstitucionalismo histórico, é importante que os atores sociais sejam analisados no contexto institucional e estatal. A abordagem dessa linha, associada ao campo da análise de políticas públicas, pode oferecer elementos teórico-metodológicos para a análise da política de saúde por meio da valorização dos aspectos institucionais, históricos, econômicos e sociais que condicionam seus processos de formulação e implantação. A próxima seção tratará das possíveis inter-relações entre os campos.

ANÁLISE DE POLÍTICAS PÚBLICAS E NEOINSTITUCIONALISMO HISTÓRICO: INTER-RELAÇÕES ENTRE OS CAMPOS E ELEMENTOS PARA ANÁLISE DA POLÍTICA DE SAÚDE

O neoinstitucionalismo histórico valoriza a análise dos atores, seus interesses e ações estratégicas no estudo das políticas públicas (Marques, 1997). Nessa discussão, o conceito de instituição é central, uma vez que as instituições têm um papel importante na conformação das ações dos atores e na sustentação das políticas. Embora tal conceito seja bastante amplo (motivo de críticas ao neoinstitucionalismo), pode-se afirmar que as instituições incluem regras formais, procedimentos consentidos e práticas operacionais padronizadas que estruturam a relação entre indivíduos nas várias unidades da política e da economia (Hall, 1990 apud Thelen e Steinmo, 1992).

Tratando da influência toquevilliana sobre a literatura neoinstitucionalista, Marques destaca uma relação importante entre as instituições e a análise de políticas. Nas palavras do autor:

⁹ “[...] mediating their relations of cooperation and conflict, institutions structure political situations and leave their own imprint on political outcomes.”

Segundo esta perspectiva de análise [tocquevilliana], as instituições são centrais no estudo da política não apenas pela importância do Estado como ator e autor de ações específicas, mas porque ele, assim como as demais instituições políticas, influenciam diretamente a cultura política, a estratégia dos atores e a produção da própria agenda de questões a serem objeto de políticas, enquadrando a luta política através das suas instituições. (Marques, 1997, p. 81)

O neoinstitucionalismo histórico enfatiza a ideia do Estado como ator, e, assim, o papel e a atuação das instituições e atores estatais nas análises do Estado e da sociedade. Cabe destacar que o papel do Estado está relacionado com o conceito de autonomia estatal, embora não seja contingente a ele. A autonomia estatal diz respeito ao insulamento da estrutura estatal, que atua de modo a influenciar as políticas, ainda que por meio de um papel intelectual no sentido gramsciano (Marques, 1997).

Além disso, outras duas ideias podem ser consideradas centrais na inter-relação entre a análise de políticas públicas e o neoinstitucionalismo histórico. A primeira diz respeito ao reconhecimento de que a ação do Estado (e das suas instituições) é dotada de sentido. Ou seja, é influenciada pela relação de forças que se estabelece entre burocracias estatais, partidos políticos, grupos de interesses e outras estruturas presentes no interior das instituições. As consequências se expressarão no tensionamento da política pública, acelerando-a ou interrompendo-a.

A segunda remete à ideia de que a ação estatal é historicamente condicionada, destacando a análise da trajetória histórica das instituições e das políticas. Tal ideia é tratada por Immergut (1998) nos termos da lógica contextual da causalidade (*contextual logics of causality*) e das contingências históricas (*contingencies of history*) que, uma vez relacionadas à organização das instituições e de sua estrutura de poder, trazem consequências para as políticas públicas.

Para a abordagem neoinstitucionalista histórica, o contexto histórico de uma instituição ou uma política condiciona a definição

dos interesses dos atores e a construção de suas relações de poder. Tratando das contingências históricas, é importante reconhecer que a história é marcada por acidentes de oportunidade e circunstância. Dessa forma, ressalta-se a relevância do estudo dos elementos de ruptura e continuidade presentes na trajetória das instituições e das políticas públicas, compreendendo o contexto histórico como um ambiente marcado por sequências e contingências, a fim de identificar os fatores institucionais ligados a elas.

Hall e Taylor (2003) também ressaltam a importância do conceito de dependência da trajetória para os neoinstitucionalistas históricos. De acordo com esses autores, as instituições constituem elementos relativamente permanentes do contexto histórico, capazes de manter tal contexto sob um conjunto de trajetórias, dependendo da forma como se estruturam as capacidades do Estado e as políticas herdadas. Ou seja, segundo a perspectiva de dependência da trajetória, as decisões e políticas anteriores condicionam as posteriores (Immergut, 1998; Pierson, 2004).

Com base no aporte teórico-metodológico da abordagem do neoinstitucionalismo histórico, sobretudo em suas contribuições à análise de políticas públicas, é possível identificar alguns elementos relevantes para a análise da política de saúde. Esse estudo propõe os seguintes:

- 1) a *trajetória histórica* das instituições e das políticas, com destaque para as ideias de temporalidade e sequência, bem como para a análise de continuidades e mudanças;
- 2) o *papel das instituições*, considerando suas características formais e informais; e
- 3) o papel dos *atores*, reconhecendo que sua atuação influencia e recebe influência do contexto institucional, marcado por interesses diversos que se apresentam na disputa entre diferentes *ideias/imagens acerca do objeto da política*.

A partir desses elementos, algumas considerações, listadas a seguir, podem ser tecidas, a fim de embasar a construção de uma matriz analítica (quadro 1) que sirva para apoiar e/ou estruturar a análise da política de saúde:

- entendendo as *instituições* como o conjunto de regras formais e informais que estrutura a relação entre os atores e os rumos das políticas, ao mesmo tempo em que recebe influência desses mesmos atores por meio da atuação política do grupo do qual fazem parte e das estratégias que estabelecem na defesa de suas ideias, é possível afirmar que o contexto institucional e político exerce influência sobre a definição de problemas e soluções, ou seja, sobre a conformação da política;
- compreendendo que o *papel dos atores* presentes em instituições do governo e da sociedade é determinante e condicionante do processo de decisão acerca da política pública, e admitindo que os diversos atores (e seus grupos) possuem ideias e entendimentos acerca de uma determinada questão que geralmente não são coincidentes, pode-se dizer que a arena de decisão da política está permeada por diferentes *ideias/imagens acerca da política*. Ou seja, existem ideias em disputa no contexto de conformação da política no interior das instituições. Os resultados dessa disputa, em termos do protagonismo desses atores e das suas ideias, poderão definir os rumos da política pública.

Quadro 1. Matriz de análise para o estudo da política de saúde no Brasil.

Dimensões de análise	Definições	Variáveis
Dimensão institucional-formal	Refere-se às regras formais (marco legal e normativo) que definem as diretrizes e o conteúdo da política	<p>Quais são os objetivos da política? A que/quem se destina?</p> <p>Quais as principais estratégias de implantação previstas?</p> <p>Quais os resultados esperados, tendo em vista os seus objetivos?</p>
Dimensão político-institucional	Aborda a maneira pela qual o contexto político e institucional exerce influência sobre a política, considerando o papel das instituições, dos atores e das ideias/imagens da política	<p>Que instituições estão envolvidas no processo de formulação e implantação da política?</p> <p>Quais atores (e grupos de interesse) estão envolvidos no processo de formulação e implantação da política?</p> <p>Quais ideias/imagens podem ser identificadas acerca dessa política na arena de decisão do processo de formulação e implantação? (Concepções afirmadas pela política.)</p> <p>Quais estratégias são usadas pelas instituições e seus atores para influenciar a ascensão dessa questão à agenda política?</p> <p>De que maneira instituições/atores/imagens determinam ou condicionam os conteúdos e os resultados das políticas ao longo do processo de implantação? (Papel e estratégias de atuação.)</p> <p>Quais arranjos institucionais sustentam a política?</p>
Dimensão histórico-institucional	Aborda as influências da trajetória histórica das instituições, da temporalidade e da sequência das políticas para a conformação atual da política e do sistema de saúde	<p>Quais elementos de ruptura e continuidade podem ser identificados na trajetória da política?</p> <p>Eles são marcados por questões sequenciais ou contingenciais do contexto político-institucional?</p>

Partindo do pressuposto de que os resultados das políticas públicas são contingentes e dependentes da luta e das estratégias traçadas por diversos atores presentes em instituições do governo e da sociedade (Marques, 1997),¹⁰ uma compreensão aprofundada sobre a formulação e implantação de tais políticas só é possível a partir da articulação das estratégias desses atores, ou seja, a partir da análise do papel de cada um deles nesses processos e suas inter-relações. Pensando também nas contribuições de Immergut (1998), especialmente acerca da trajetória histórica das instituições e das políticas, e estabelecendo um paralelo com a história da política de saúde no Brasil, chega-se a uma agenda de pesquisa cujo objeto seria uma complexa rede de relações entre órgãos estatais – gestores e técnicos do Sistema Único de Saúde (SUS) –, prestadores privados de serviços, corporações pro-fissionais e usuários do SUS, com influências a serem analisadas sobre a implantação e os resultados dessa política setorial.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAUMGARTNER, F.; JONES, B. Punctuated Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in American Policymaking. In: SABATIER, P. *Theories of the Policy Process*. Oxford: Westview Press, 1999. p. 97-115.

CAIDEN, N.; WILDAVISKY, A. *Planning and Budgeting in Developing Countries*. Nova York: John Wiley, 1980.

CAPELLA, A. C. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p. 87-122.

COHEN, M.; MARCH, J.; OLSEN, J. A Garbage Can Model of Organizational Choice. *Administrative Science Quarterly*, n. 17, p. 1-25, 1972.

¹⁰ Marques destaca três atores como os mais importantes para a análise de políticas públicas sob o enfoque neoinstitucionalista: “capitalistas, atores estatais e corporações profissionais” (1997, p. 94).

EASTON, D. A. *Framework for Political Analysis*. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1965.

FARIA, C. A. P. de. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-29, fev. 2003.

FREY, K. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, n. 21, p. 211-259, 2000.

GOODIN, R.; KLINGEMANN, H. D. (org.). *New Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press, 1998.

HALL, P.; TAYLOR, R. As três versões do neoinstitucionalismo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 58, p. 193-224, 2003.

HOGWOOD, B.; GUNN, L. Implementation. In: _____; _____. *Policy Analysis for the Real World*. Oxford: Oxford University Press, 1984. p. 196-240.

IMMERGUT, E. The Theoretical Core of the New Institutionalism. *Politics and Society*, v. 26, n. 1, p. 5-34, March 1998.

KINGDON, J. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. Boston: Little Brown, 1984.

LASSWELL, H. The Policy Orientation. In: LERNER, D.; LASSWELL, H. (org.). *The Policy Sciences*. Stanford: Stanford University Press, 1951. p. 3-15.

LINDBLOM, C. Still Muddling, Not Yet Through. *Public Administration Review*, Washington, v. 39, n. 6, p. 517-526, 1979.

LOWI, T. Four Systems of Policy, Politics and Choice. *Public Administration Review*, Washington, v. 32, n. 4, p. 298-310, 1972.

MARQUES, E. Notas críticas à literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. *Revista BIB*, Rio de Janeiro, n. 43, p. 67-102, 1997.

_____. Os mecanismos relacionais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 22, n. 64, p. 157-161, jun. 2007.

MENY, I.; THOENIG, J. C. La implementación. In: _____; _____. *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 1992. p. 159-193.

PARSONS, W. *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar, 1997.

PIERSON, P. Positive Feedback and Path Dependence. In: _____. *Politics in Time: History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press, 2004. p. 11-53.

REZENDE, F. C. *Por que falham as reformas administrativas?* Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

SABATIER, P. (org.). *Theories of the Policy Process*. Westview: Westview Press, 1999.

SIMON, H. *Comportamento administrativo*. Rio de Janeiro: Usaid, 1957.

SOUZA, C. Políticas públicas: questões temáticas e de pesquisa. *Caderno CRH*, Salvador, n. 39, p. 11-24, 2003.

_____. Políticas públicas: uma revisão de literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, n. 8, v. 16, p. 20-45, jul.-dez. 2006.

_____. Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: HOCHMAN, G.; ARRETCHE, M.; MARQUES, E. (org.). *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2007. p. 65-86.

THELEN, K.; STEINMO, S. Historical Institutionalism in Comparative Politics. In: _____; _____; LONGSTRETH, F. (org.). *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. p. 1-12.

THEODOULOU, S.; CAHN, M. *Public Policy: The Essential Readings*. New Jersey: California State University, 1995.

WILDAVISKY, A. *The Policy of Budgetary Process*. Boston: Little and Brown, 1992.