

CAPÍTULO 2 - O LUGAR DAS IDEIAS E DA DIMENSÃO SIMBÓLICA NOS ESTUDOS DE POLÍTICAS

O objetivo deste capítulo é apresentar o referencial teórico no qual se baseia esta tese. A primeira parte do texto caracteriza brevemente a vertente hegemônica da subdisciplina de políticas públicas. Em seguida, são discutidos os seguintes temas, sob um enfoque interdisciplinar: *relação indivíduo e sociedade, modelos de ação social e política, papel dos grupos e domínio do simbólico*. A terceira e última parte do capítulo examina as vertentes *neopositivista e pós-empiricista* das abordagens do processo de políticas públicas baseadas nas *ideias*¹ e analisa a perspectiva antropológica sobre esse tema. O objetivo deste exercício é definir o enfoque do processo de políticas públicas que informa este trabalho.

2.1 A vertente Hegemônica da Subdisciplina de Políticas Públicas

A *subdisciplina de políticas públicas*, vinculada à Ciência Política, se desenvolveu nos Estados Unidos e na Europa no período pós-guerras para estudar o “Estado em ação”. A partir dos anos 1960, a expansão do escopo das atividades estatais impulsionou o desenvolvimento dos *estudos de políticas (policy studies)*. Harold Lasswell é considerado por muitos o fundador desse campo de investigação. Em “*The Policy Orientation*” (1951), ele advoga o desenvolvimento de uma Ciência Social aplicada para desvendar o funcionamento dos governos democráticos e contribuir para aprimorá-los. A pretensão de “racionalizar” a formulação e implementação das intervenções estatais influenciou de forma marcante a evolução da subdisciplina (FISCHER, op. cit., p. 1-2).

Os primeiros modelos do processo de políticas públicas foram o *modelo de Eastor*² (1965) e o *modelo de estágios*, que, para os autores contemporâneos, devem ser vistos apenas

¹ Chamadas por John (1988) de *abordagens baseadas nas ideias (ideas-based approaches)*.

² A noção de sistema foi aplicada às Ciências Sociais por V. Pareto e T. Parsons, e estendida à Ciência Política por D. Easton e M. Kaplan, entre outros (Sánchez Agesta, 1987).

como recursos heurísticos. De acordo com o modelo de Easton, o *sistema político*³ processa insumos (*inputs*) sociais ou intraestatais⁴ e os transforma em ações e decisões (*outputs*). O modelo eastoniano é o ponto de partida para o *modelo de estágios das políticas públicas*, cuja pretensão é “abrir a caixa preta” do sistema político e do processo de políticas públicas. Esse modelo identifica as fases desse processo: *entrada do tema na agenda pública, formulação de alternativas, implementação e avaliação*. Reconhece-se, hoje, que essas etapas se superpõem e que o processo de políticas públicas se desenvolve de forma contínua e em múltiplas direções⁵.

Desde o final da década de 1950, a *abordagem comportamentalista*⁶ e a *Teoria da Escolha Racional* (TER) assumiram papel de destaque na Ciência Política, fato que alguns autores atribuem à coerência entre seus supostos ontológicos, epistemológicos e metodológicos (*realismo, neopositivismo e individualismo*) e o *paradigma dominante* da disciplina⁷. De acordo com Ward (1995), a explicação dos fenômenos políticos a partir do comportamento racional e autointeressado dos atores tem raízes profundas na teoria política ocidental⁸. Downs (1957) foi pioneiro na aplicação da TER ao comportamento eleitoral e à competição partidária. Nos anos 1960, Olson (1965) se notabilizou por utilizar esse referencial teórico na investigação dos *dilemas da ação coletiva*. Outros campos de aplicação da TER são: a *teoria da escolha social*, que estuda os mecanismos democráticos de agregação de preferências individuais, e a *teoria da escolha pública*, que

³ O termo “sistema político”, frequentemente utilizado como sinônimo de Estado, é definido como “*the most inclusive system of behavior in a society for the authoritative allocation of values*” (EASTON, op. cit., p. 56).

⁴ Segundo Easton (op. cit.), os insumos correspondem a demandas relativas à alocação de bens e serviços públicos, ao reconhecimento de prerrogativas e direitos ou ao estabelecimento de normas e regulamentos imperativos.

⁵ A despeito de seus evidentes limites, o modelo de estágios possibilitou o surgimento de uma vasta literatura, como a que trata da formação da agenda (Kingdom, 1995) e do processo de implementação das políticas (Pressman e Wildavsky, 1973).

⁶ Esse referencial enfoca o comportamento observável (individual e coletivo) e defende a construção de modelos explicativos empiricamente testáveis. Segundo Giddens (2001), o comportamentalismo atingiu seu apogeu nos anos 1950 e 1960, época em que representava o *consenso ortodoxo da teoria social*, baseado no *naturalismo*, (ou positivismo), na noção de *causação social* e no *funcionalismo*. Para o autor, este consenso foi rompido pela Ciência Social contemporânea, que questiona a interpretação da ação humana em termos de fatores externos à consciência individual (op. cit., p. 97 e 98).

⁷ Segundo Chilcote (1998), tal paradigma se baseia no *positivismo* e no *liberalismo*.

⁸ A TER seria herdeira do pensamento *liberal, utilitarista e contratualista*, além de ter débitos conceituais e metodológicos com a *Economia Política* e a *Microeconomia*.

estuda as intervenções governamentais para solucionar *falhas de mercado* (WARD, op. cit., p. 77).

A aplicação da TER à subdisciplina de políticas públicas deu origem ao *modelo racional de formulação de políticas*, que trata atores coletivos e organizacionais como entidades capazes de comportamento racional e autointeressado (JOHN, op. cit., p. 124-125). Atualmente, predominam nos estudos de políticas vertentes analíticas que combinam a TER com as *abordagens neoinstitucionalistas*⁹. A *Escolha Racional Institucional*, por exemplo, associa os supostos comportamentais da TER à ênfase em instituições, vistas como constrangimentos às escolhas dos atores. (JOHN, op. cit., p. 125-126).

2.2 Relação indivíduo e sociedade

O *individualismo metodológico* de Weber teve grande influência na vertente hegemônica da Ciência Política. A questão do *significado* é o ponto focal da obra deste autor, que funda uma tradição de análise voltada para o componente subjetivo dos fenômenos sociais¹⁰. O conceito de significado se refere às “relações lógicas do arcabouço subjetivo dos atores que constituem a motivação de sua conduta¹¹”. A tarefa do sociólogo interpretativo seria investigar os significados subjetivos que dizem respeito a outros indivíduos ou grupos, isto

⁹ “The institutional approach is: a subject matter covering the rules, procedures and formal organizations of government, which employs the tools of the lawyer and the historian to explain the constraints on both political behaviour and democratic effectiveness, and fostering liberal democracy, especially the Westminster model of representative democracy.” (RHODES, 1995, p. 48)

¹⁰ Para o autor, o objetivo da *Sociologia Interpretativa* é tornar esse componente inteligível, sem abandonar os cânones do método científico, nem comprometer o critério de objetividade das Ciências Sociais, a separação entre proposições factuais e valorativas (WEBER, 1977).

¹¹ A tipologia weberiana de orientação da conduta distingue quatro tipos de ação: a *ação racional intencional* (ou instrumental), a *ação racional referente a valores*, a *ação afetiva* e a *ação tradicional* (WEBER, op. cit.).

é, os significados produzidos no contexto da *ação social*¹², relacionando-os ao padrão normativo da sociedade¹³.” (GIDDENS, 1974, p. 151).

O foco da análise weberiana é o ator individual, o agente produtor de significados. Para o autor, apenas os indivíduos realizam ações subjetivamente compreensíveis, razão pela qual não se deve tratar a sociedade como uma unidade que age e tem consciência. Marcando posição contrária à *Sociologia Organicista* e *Funcionalista*, Weber define a sociedade como o “conjunto das interações dos indivíduos em um contexto particular.”¹⁴ (GIDDENS, op. cit., p.151). Além disso, para o autor, a racionalização das esferas econômica, política e social na época moderna levou ao *desencantamento do mundo*, fenômeno que transformou radicalmente a relação entre o indivíduo e as instituições sociais. As formas tradicionais de autoridade teriam perdido seu poder de moldar visões de mundo e comportamentos, o que explicaria porque a racionalidade individual passou a ser a medida de todas as coisas. O homem moderno teria finalmente se libertado do jugo das instituições sociais.

Em contraposição a Weber, Durkheim (op. cit.) não vê a sociedade como um agregado de indivíduos, mas como um ente que os transcende e os influencia mais do que é influenciado por eles. A sociedade teria vida, consciência, interesses e destino próprios” que não se confundiriam com os atributos de seus membros individuais. O autor também ressalta o caráter dual da relação entre indivíduo e sociedade. Os *atos sociais* teriam poder coercitivo sobre o indivíduo concreto, que, por outro lado, seria o agente formador e disseminador das influências sociais (GIDDENS, op. cit.).

¹² O conceito de ação social corresponde a “qualquer tipo de conduta humana significativamente orientada para o comportamento passado, presente ou futuro de outros atores”. As relações sociais expressam o elemento de regularidade e previsibilidade da conduta humana. As formas mais estáveis são aquelas nas quais as atitudes subjetivas dos indivíduos se relacionam à crença em uma ordem legítima, formando sistemas de *dominação* baseados na *autoridade tradicional*, *racional-legal* e *carismática*. Weber reconhece que as relações sociais também têm um elemento de contingência e imprevisibilidade, expresso em comportamentos automáticos, isto é, desprovidos de significados compreensíveis (WEBER, op. cit.).

¹³ Para o autor, a relação entre significado, motivação e ação não é direta nem simples, devido aos conflitos entre motivos individuais, às racionalizações de motivos ocultos ou inconscientes e ao caráter não linear da relação entre motivos e ações (GIDDENS, 1974, p. 149).

¹⁴ Isso não significa que Weber explique as instituições sociais a partir da psicologia individual. Para o autor, a psicologia humana é moldada por influências socioculturais, e, portanto, as últimas têm precedência sobre as primeiras, devendo ser explicadas pela Sociologia Interpretativa.

Para Durkheim, a ordem social se baseia em sistemas de conhecimento e normas morais compartilhadas pelos membros da coletividade. Na transição para o mundo moderno, as formas de regulação moral teriam se transformado profundamente, mas não teriam deixado de existir. O autor critica a visão *individualista e utilitarista*, segundo a qual a diferenciação social produzida pela divisão do trabalho teria reduzido a sociedade a um caos de alianças contratuais de curto prazo. Para ele, sociedades baseadas apenas no autointeresse se desintegrariam rapidamente, pois não haveria nada mais inconstante do que os interesses individuais. Por outro lado, Durkheim também rejeita a noção *holista e organicista* de que a perpetuação da ordem social depende de um “consenso moral” (GIDDENS, op. cit., p. 77)

No pensamento durkheimiano, a coesão social é explicada por meio da noção de *solidariedade*. No mundo pré-moderno, a ordem social era mantida pela *solidariedade mecânica*, baseada na *consciência coletiva*. No mundo moderno, ela teria sido substituída pela *solidariedade orgânica*, resultante da interdependência funcional produzida pela divisão do trabalho. A *diferenciação social* e a *secularização* teriam levado à progressiva emancipação do indivíduo da consciência coletiva, processo que Durkheim chama de *indivduação*, que teria ocorrido concomitantemente à constituição de uma nova base normativa: o *culto do indivíduo* ou *individualismo moral*¹⁵.

Baseando-se na epistemologia sociológica de Durkheim, Douglas (1998) propõe uma interpretação alternativa da relação entre indivíduos e instituições, ou, mais especificamente, da relação entre *pensamento individual e institucional*. A autora aceita a proposição durkheimiana de que a ordem social se baseia em sistemas compartilhados de conhecimento. As coletividades se formariam e se manteriam em torno dessa base

¹⁵ O culto do indivíduo se relaciona a um conjunto de crenças derivadas da ética cristã e da filosofia francesa do século XVIII. Disseminadas pela Revolução Francesa, essas crenças afirmam a dignidade e o valor dos indivíduos e o primado da razão, da liberdade e da igualdade, dando origem a uma *postura universalista*, baseada na empatia pelo sofrimento humano e no desejo de justiça social (GIDDENS, op. cit.). O mundo moderno seria marcado por uma ambiguidade moral constitutiva: o individualismo resultante da divisão do trabalho se oporia ao universalismo derivado do culto ao indivíduo. No entanto, para Durkheim, esse hiato moral seria transitório, pois o universalismo tenderia a prevalecer. O Estado moderno teria papel fundamental nesse processo, ao conciliar a regulação moral e a promoção da autonomia por meio da provisão e proteção dos direitos individuais.

cognitiva e moral, fato negligenciado pelo *utilitarismo benthamita*, segundo o qual a ordem social seria automaticamente produzida por ações autointeressadas de indivíduos racionais.

2.3 Modelos de ação social e política

O ponto de partida da discussão sobre os modelos de ação social e política é a questão da racionalidade das decisões de atores individuais e coletivos. Esse tema é central para a vertente hegemônica da Ciência Política, que costuma tratar o estudo do processo decisório e do processo de políticas públicas como se fossem a mesma coisa. O *modelo racional-compreensivo* de Simon (1957) caracteriza a tomada de decisões em organizações complexas como um processo racional e estruturado, no qual os atores buscam maximizar seus objetivos e valores com base em um exame exaustivo das alternativas disponíveis. Essa imagem do processo decisório levou os analistas de políticas a desconsiderar aspectos que limitam a racionalidade das decisões. Supunha-se que as escolhas dos formuladores de políticas se baseavam em uma hierarquia de preferências definida previamente ao processo deliberativo.

Contudo, Simon (op.cit.) estava ciente de que o modelo racional-compreensivo não correspondia ao dia-a-dia das decisões no ambiente organizacional. Por isso, ele propôs a noção de *racionalidade limitada* (*bounded rationality*), segundo a qual os atores escolhem a melhor alternativa disponível por meio de *atalhos cognitivos* (*rules of thumb*). Para Simon, as decisões geralmente são tomadas com base em escolhas passadas, conhecimentos que o indivíduo já possui, ou crenças e normas que considera válidas. Esses atalhos cognitivos produziram um *efeito de enquadramento*, que levaria o indivíduo a ver apenas o que cabe no quadro de referência que utiliza.

O *modelo incrementalista* de Lindblom (1959) foi apresentado como um contraponto ao modelo de Simon. Para o autor, o *método de comparações limitadas sucessivas* descreve melhor a maneira como os formuladores de políticas enfrentam problemas complexos em um ambiente institucional rígido, fragmentado e conflituoso como o do setor público. Para

Lindblom, a racionalidade das decisões sobre políticas é sempre limitada. Os valores e objetivos dos atores são definidos durante o exame de alternativas concretas; além disso, os formuladores de políticas são incapazes de levantar todas as alternativas para a resolução de problemas complexos. Mesmo que isso fosse possível, eles não teriam capacidade cognitiva nem tempo hábil para avaliá-las. Finalmente, os constrangimentos políticos e legais a que estão sujeitas as organizações públicas reduziram o escopo do processo deliberativo, obrigando os atores a decidir rapidamente entre um número restrito de alternativas, com base em informações limitadas¹⁶.

O modelo incrementalista tem sido criticado ou qualificado sob diferentes perspectivas. Há autores que apontam seu viés conservador (Dror, 1964); outros salientam que há mais de um padrão decisório no processo de políticas públicas, o que significa que o modelo racional-compreensivo e o incrementalista não seriam opostos, mas complementares (JOHN, 1998). Há ainda os que sustentam que o modelo de Lindblom não se aplica a todas as modalidades de política pública, como Etzioni (1967) e Schulman (1995), para quem as “grandes decisões” devem ser tomadas com base no modelo racional-compreensivo.

Do ponto de vista deste trabalho, o modelo incrementalista tem diversos méritos, como o de desmistificar a retórica da racionalidade do processo decisório. Lindblom sustenta que os valores e objetivos dos formuladores de políticas são elaborados e/ou revisados ao longo do processo deliberativo, e que nem sempre esses atores são capazes de justificar racionalmente suas escolhas¹⁷. Os incrementalistas também avançam ao definir a “boa política” como um compromisso entre visões conflitantes sobre o problema de política e sobre os meios para enfrentá-lo.

¹⁶ Mais tarde, Braybroke e Lindblom (1963) apresentaram a estratégia de *incrementalismo desarticulado* (*disjointed incrementalism*), que consiste na comparação de alternativas ligeiramente diferentes entre si e em relação ao *status quo*. Em vez de buscar um estado de coisas ideal, os formuladores de políticas ajustariam seus objetivos aos meios disponíveis, sabendo de antemão que não poderiam resolver definitivamente os problemas. Essa imagem do processo de políticas públicas enfatiza o peso das decisões passadas nas escolhas dos formuladores de políticas.

¹⁷ Nas palavras do autor, “em um importante sentido, portanto, não é irracional para um administrador defender uma política sem ser capaz de especificar para quê ela serve.” (LINDBLOM, 1995, p. 120).

Para Lindblom, ao contrário do que supunha o modelo racional-compreensivo, o processo deliberativo não produz necessariamente *consenso* entre os formuladores de políticas, devido ao fato de que os atores avaliam os temas a partir de determinados *quadros de referência*, que representariam a “visão desses atores sobre a cadeia de escolhas de política até aquele momento” (1995, p. 126). O processo de políticas públicas raramente resultaria na homogeneização desses quadros de referência, o que explica porque os atores podem não apenas divergir, como até mesmo ter dificuldade de compreender os respectivos pontos de vista sobre os temas em discussão.

Como apontado por diversos autores¹⁸, o incrementalismo não é nem o único nem necessariamente o melhor método de deliberação sobre políticas. As principais deficiências desse modelo decorrem de dois aspectos: o emprego da noção de *mercado de decisões políticas*¹⁹, segundo a qual, os formuladores ajustam marginalmente suas utilidades ao tomar decisões; e o suposto de que o déficit de racionalidade do processo de políticas públicas se deve às limitações cognitivas dos atores ou à dificuldade de coleta e sistematização de informações. Isso mostra que Lindblom vê a produção das iniciativas públicas como uma sequência de escolhas influenciadas pelos atributos dos atores²⁰.

A questão dos limites da percepção e cognição humana também é abordada por North (1990; 2005), um dos nomes mais conhecidos da *Nova Economia Institucional*, vertente que se apresenta como alternativa à *Teoria Econômica Neoclássica* e que enfatiza o conceito de *custos de transação*²¹. O objeto de North são os processos de *mudança institucional*²², que seriam problemáticos devido a dois fatores: a complexidade do

¹⁸ Hill (1997) propõe uma tipologia alternativa de padrões decisórios no processo de políticas públicas: *política partidária, barganha e política administrativa*.

¹⁹ Lindblom transpõe a visão *pluralista* do sistema político ao processo de políticas públicas, razão pela qual considera a fragmentação e a descentralização do processo decisório fatos positivos.

²⁰ A crítica da perspectiva neoinstitucionalista ao incrementalismo vai precisamente nessa direção. March e Olsen (1996) apresentam um modelo alternativo do processo decisório, no qual as escolhas dos atores políticos são fortemente influenciadas pelo contexto institucional no qual eles interagem.

²¹ Esse conceito se refere aos custos de obtenção da informação nas economias modernas, baseadas na especialização e na divisão do trabalho (NORTH, 2005, p. 84).

²² North (2005) procura elucidar os processos de *mudança econômica*, a partir de uma teoria que abrange três aspectos: o *homem*, o *ambiente* e as *instituições*, estas últimas entendidas como *estruturas de incentivos* que definem o leque de opções dos atores. O conceito abrange regras formais; normas informais, mecanismos que

ambiente natural e social²³ e os limites da percepção humana. North enfatiza a fragilidade e a contingência do conhecimento humano. Baseando-se em Simon (1986), ele conclui que, por razões genéticas e culturais, os indivíduos são incapazes de seguir o método racional de tomada de decisões. Seus sistemas cognitivos não forneceriam “modelos verdadeiros” do ambiente onde as escolhas são feitas, o que criaria um hiato entre a realidade e a percepção da realidade. As teorias do processo decisório deveriam levar em conta o fato das decisões serem tomadas a partir de *enquadramentos* enviesados dos problemas (a representação subjetiva da situação pelos indivíduos).

North extrai implicações importantes da constatação dos limites da racionalidade humana. Para ele, o modelo de ação da *Economia Neoclássica* não se aplica ao universo da política, devido à influência de normas morais, crenças e padrões de conduta não racionais nas decisões tomadas nessa esfera. Ele define as crenças individuais como “construtos mentais que contém teorias sobre o ambiente natural e social que o indivíduo considera válidas”, os quais podem incluir “*crenças não racionais*, isto é, crenças que carecem de fundamentação empírica, como as *ideologias*”²⁴, o altruísmo e os constrangimentos auto-impostos ao comportamento maximizador”. (NORTH, 2005, p. 23)

Os supostos da TER acerca da motivação e do comportamento dos atores vêm da *Teoria das Utilidades Esperadas*²⁵. O comportamento político consistiria em escolhas feitas para alcançar objetivos de forma eficiente, objetivos esses que seriam autointeressados, ou seja, pertinentes à maximização das utilidades individuais. Considera-se irrelevante investigar o conteúdo das funções de utilidade em cada situação de barganha, ou qualquer fenômeno mental não observável associado a elas. Por definição, os atores teriam capacidade cognitiva, tempo e distanciamento emocional para escolher o melhor curso de

garantem a observância dessas regras, e normas que diferenciam as instituições das organizações. As instituições corresponderiam às regras, e as organizações, aos atores do jogo.

²³ North descreve o ambiente humano como “um mundo *não-ergódico* caracterizado pela ubiquidade da incerteza.” A noção de *ergodicidade* se refere a relações sistemáticas que mudam de acordo com um padrão. Essa noção não se aplicaria à realidade social, que muda o tempo todo e de forma imprevisível (NORTH, 2005, p.13; p. 20).

²⁴ Para North, as ideologias são crenças não racionais de caráter normativo, associadas a percepções subjetivas do mundo que se manifestam no nível individual e coletivo.

²⁵ Esses supostos seriam os seguintes: escolhas repetidas, preferências estáveis e transitivas, leque de oportunidades identificável e equilíbrio via maximização de preferências. (NORTH, 1990).

ação disponível. Podendo antecipar os resultados de suas ações por meio do cálculo racional, eles praticamente eliminariam os riscos e incertezas da situação de escolha. Em sociedades complexas e diferenciadas, as escolhas dos atores seriam constrangidas pelas regras do jogo político, por fatores socioeconômicos e pela presença de outros atores que também procuram maximizar suas utilidades²⁶ (JOHN, op. cit., p. 116).

O modelo de ação da TER pode ser o alvo de *críticas internas*, como as de Simon, Lindblom e North, ou de *críticas externas*, que partem de outros campos disciplinares. As críticas externas mais usuais chamam a atenção para o peso de *variáveis estruturais, das normas e da ideologia* no comportamento individual, ou enfatizam a complexidade da motivação e da psicologia individual. Para simpatizantes da TER, como John (op. cit.) e Ward (op. cit.), a Escolha Racional Institucional teria resolvido o “conflito entre agência e estrutura” ao afirmar que os indivíduos decidem no contexto de estruturas sociais, posição que representaria um meio termo entre o individualismo e o sociologismo metodológico. Além disso, parte-se do princípio de que, a maior parte do tempo, os indivíduos seguem regras em vez de fazer escolhas, regras essas materializadas na estrutura institucional (WARD, op. cit.). No entanto, essa solução é insatisfatória para os que não se alinham à TER. O tratamento das estruturas como constrangimentos às escolhas individuais mantém a assimetria em favor do indivíduo e não esclarece de que forma o contexto social molda suas ações intencionais e é moldado por elas.

O *Novo Institucionalismo*²⁷, vertente que surge nos anos 1980 para reafirmar a autonomia das instituições políticas no processo de políticas públicas, procura preencher essa lacuna ao propor um conceito ampliado de instituição, que passa a abranger as *normas e convenções* que balizam o comportamento dos atores políticos. Nesse sentido, elas expressam valores, sistemas de crenças e hábitos de decisão profundamente arraigados, e por isso desempenham papel decisivo na seleção e disseminação de ideias relativas às

²⁶ A ferramenta mais importante da TER é a *teoria dos jogos*, que investiga escolhas racionais em situações de *interdependência estratégica* entre atores (aquelas em que suas estratégias se afetam reciprocamente).

²⁷ Os neoinstitucionalistas explicam o processo de políticas públicas a partir de *instituições*, entendidas como *organizações, leis e regras* que minimizam os problemas da ação coletiva e estabelecem balizas para a interação entre os atores políticos. Essa vertente se notabiliza pelo enfoque histórico e por ampliar o conceito de instituições (HALL, 1986, p. 19-20).

políticas. Os neoinstitucionalistas também teriam mostrado que as instituições afetam a distribuição de poder e contribuem para a estabilidade dos cursos de ação estatal, dada sua resistência à mudança (MARCH e OLSEN, 1984).

Segundo Rhodes (op. cit., p. 48), as principais críticas ao neoinstitucionalismo partem dos comportamentalistas, que criticam o hiperfaturalismo e a falta de uma teoria causal das análises da vertente (EASTON, 1971, p. 75-77; JOHN, 1998). Por outro lado, os neoinstitucionalistas criticam a abordagem comportamentalista por seu viés contextual e sociocêntrico, pela visão reducionista da política como resultado de ações individuais, e pela obsessão utilitarista de explicar as ações individuais com base no autointeresse (MARCH e OLSEN, op. cit., p. 734-737)²⁸.

A centralidade da noção de autointeresse na TER explica porque essa vertente subestima o peso das normas no comportamento individual. Esse referencial as trata como *incentivos* usados estrategicamente pelos atores, que agiriam de acordo com elas apenas quando o preço a ser pago por isso fosse suficientemente baixo; caso contrário, eles agiriam estritamente de acordo com seu autointeresse²⁹. Esse argumento associa o comportamento baseado em normas à cooperação e o comportamento baseado no autointeresse à competição, além de sugerir que o comportamento cooperativo ou orientado por normas teria maior probabilidade de se tornar irracional do que o comportamento competitivo e auto-interessado.

Para Douglas (1998), esse tipo de postura mostra que a Ciência Social não dispõe de uma teoria do comportamento humano adequada, devido aos limites dos modelos baseados no funcionalismo e na TER. A autora acredita que “as teorias do comportamento hegemônicas só consideram motivos auto-interessados, não conseguem explicar ações direcionadas para a comunidade e tratam o altruísmo e o heroísmo como aberrações.” (op.

²⁸ “Insofar as political actors act by making choices, they act within definitions of alternatives, consequences, preferences (interests), and strategic options that are strongly affected by the institutional factors in which the actors find themselves.” (MARCH E OLSEN, 1996, p. 251).

²⁹ Segundo Nelson e Stielberg (1987), os indivíduos agem com base em normas apenas quando o preço que pagam por expressar suas convicções não é demasiadamente alto, preço este que dependeria da matriz institucional na qual se inserem.

cit., p.130). No entanto, o principal problema dessas teorias seria desconsiderar a *dimensão cognitiva* do comportamento social³⁰. O ceticismo dos autores filiados à TER quanto à existência e/ou à relevância de conhecimentos e crenças compartilhadas os impossibilitaria de explicar ações que não se baseiam no autointeresse em sentido estrito.

Ward (op. cit., p. 87) rebate a acusação de que a TER ignora a complexidade das motivações humanas, alegando que o conceito de autointeresse é “suficientemente elástico para incluir motivações de ordem moral”³¹. Esse autor ainda afirma que o suposto fundamental da TER não diz respeito ao autointeresse, mas à maximização das utilidades individuais, dada a irrelevância do conteúdo das funções de utilidade³². Essa proposição é questionável, pois a TER se baseia no modelo da sociedade como mercado e na Teoria das Utilidades Esperadas, o que significa que seu modelo de ação é centrado na noção de autointeresse. Dito de outra forma: a TER pode até admitir existência de outros tipos de motivação individual, mas certamente considera o autointeresse a mais importante.

Miceli (2004) também enfatiza a importância da dimensão cognitiva, ao propor a incorporação do conceito de *habitus*³³ de Bourdieu (op. cit.) às teorias do comportamento humano. Esse conceito conteria os elementos ausentes nas “representações artificialistas da ação coletiva”, de acordo com as quais a ação de grupos seria guiada por decisões conscientes ou pela consciência de classe. Faltaria a essas representações o “código comum sem o qual a ação não é possível”, que corresponderia exatamente ao *habitus*,

³⁰ A *teoria da ação coletiva* de Olson (1965), por exemplo, enfocaria apenas a *dimensão transacional* do comportamento, ou seja, as questões relativas à maximização das utilidades individuais nas interações entre atores.

³¹ Alguns modelos inclusive especificariam a importância de motivos altruístas no comportamento, como “uma forma disfarçada de autointeresse.” (WARD, op. cit., p. 87-88).

³² A TER procura “neutralizar” as críticas psicológicas ao afirmar que a existência de ações emocionais, altruístas ou orientadas por normas sociais, e a ideia de que os indivíduos são habitados por *eus* (*selves*) múltiplos e conflitantes explicaria diversos tipos de comportamento irracional e violações do suposto da transitividade das preferências individuais (WARD, op. cit., p. 89-90; ELSTER, 1985).

³³ “(O *habitus* consiste em) sistemas de disposições duráveis e transferíveis que, integrando todas as experiências passadas, funciona a cada momento como uma matriz de percepções, apreciações e ações, e torna possível a realização de tarefas infinitamente diferenciadas, graças às transferências analógicas de esquemas que permitem resolver os problemas da mesma forma e graças às correções incessantes dos resultados obtidos, dialeticamente produzidas por esses resultados.” (MICELI, op. cit., p. XVI)

esquemas cognitivos que “demarcariam os limites da consciência de classe, criando o *campo de sentido* onde operam as relações de força”³⁴:

Por outro lado, a concepção weberiana da ação social deriva da relação que o autor estabelece entre os conceitos de *ideias e interesses*. Antes de abordar essa relação é preciso esclarecer o que Weber entende por ideias. Para Gerth e Mills (1970), a visão weberiana das ideias teria sido inspirada em Marx e Nietzsche, autores que deslocaram o foco analítico do *conteúdo* para os *resultados* das ideias, ou seja, para os efeitos que elas produzem no mundo³⁵. No entanto, ao contrário desses autores, Weber não conceberia as ideias como “meros reflexos de processos sociais ou psíquicos”, pois acreditaria que elas têm existência autônoma e se desenvolvem de formas diferentes nas esferas intelectual, psíquica, econômica e religiosa.

De acordo com Miceli (op. cit., p. LXI), a ênfase weberiana nas funções econômicas e políticas dos sistemas simbólicos seria uma evidência do materialismo do autor. Weber teria enfatizado, por exemplo, que a religião serve a propósitos extrarreligiosos, pois cria uma ética, um conjunto de preceitos que ajustam o comportamento social às necessidades da esfera da produção. A convicção de que os sistemas simbólicos devem ser analisados sob o ponto de vista sociológico seria outra evidência do materialismo de Weber. Apesar de investigar a estrutura interna desses sistemas, Weber estaria mais preocupado com os interesses dos agentes e sua manifestação nos aparelhos institucionalizados de produção simbólica.

A opinião de Miceli (op. cit.) é matizada por Gerth e Wright Mills (op. cit.), segundo os quais Weber adota posturas distintas em relação ao *materialismo histórico* ao longo de sua trajetória intelectual, tendo se aproximado de Marx principalmente em seus escritos tardios. Para esses autores, na *Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo*, Weber teria

³⁴ Bourdieu adota a imagem da sociedade como um campo de batalha que opera com base na força e na produção do sentido. As lutas materiais e simbólicas resultariam na imposição de determinada cultura de classe, que, no entanto, não suprimiria os sistemas simbólicos dos grupos dominados (MICELI, op. cit., p. LI).

³⁵ O denominador comum entre Weber e Marx seria a abordagem sociológica das ideias; entre Weber e Nietzsche, seria a preocupação com a importância das ideias para as reações psíquicas (GERTH E MILLS, op. cit., p. 62).

ênfatizado “o papel autônomo das ideias na origem do capitalismo moderno”, o que indicaria uma postura mais idealista (op. cit. p. 63). Contudo, em obras posteriores, Weber teria se mostrado cada vez mais sensível ao “peso dos interesses materiais no sucesso das ideias”. A passagem abaixo sugere que, para Weber, ideias e interesses são fatores complementares na explicação da ação social. Apesar do interesse por bens simbólicos e materiais governar a conduta dos indivíduos, seriam as ideias que criariam as visões de mundo que direcionam as ações autointeressadas. Nesse sentido, elas dariam conteúdo e substância aos interesses:

Not ideas, but material and ideal interests, directly govern men's conduct. Yet very frequently the “world images” that have been created by “ideas” have, like switchmen, determined the tracks along which action has been pushed by the dynamic of interest. (WEBER, 1958, p. 267-301)

A principal implicação da tese weberiana é que interesses e ideias devem ter a mesma estatura teórica nas teorias do comportamento social. Porém, Gerth e Wright Mills (op. cit.) afirmam que, em “momentos menos materialistas”, Weber emprega a concepção de *afinidades eletivas* para relacionar ideias e interesses³⁶. A origem das ideias estaria desvinculada dos interesses e da extração social dos atores que as expressam. No entanto, para serem capazes de produzir resultados no mundo, as ideias deveriam forçosamente se associar aos interesses materiais. Por meio de um processo de seleção e interpretação, atores e grupos descobririam as afinidades eletivas entre seus interesses e determinados conjuntos de ideias³⁷.

³⁶ Para os autores, “quando Weber lida com problemas políticos, ele parece interpretar as ideias como simples justificações; quando ele lida com problemas religiosos, parece mais propenso a enfatizar o conceito de afinidades eletivas.” (op. cit., p. 65).

³⁷ *“Thus, by distinguishing the phases of the personal and characteristic origin of ideas and their routinization and social impact, Weber is able to take into account a number of complications, which are reflected in changing shades of meaning. Both the ideas and their publics are seen as independent; by a selective process elements in both find their affinities”* (GERTH e WRIGHT MILLS, op. cit., p. 63, grifos nossos).

2.4 Grupos e processo de políticas públicas

O papel dos grupos no processo de políticas públicas pode ser analisado de diversas formas. As duas principais vertentes da *abordagem associacional*³⁸, a *Abordagem das Redes* (*Network Approach*) de Heclo (1978)³⁹ e o *Referencial das Coalizões de Advocacia* (*Advocacy Coalition Framework*), de Sabatier e Jenkins-Smith (1999), apresentam perspectivas interessantes sobre o assunto. Para Heclo (op. cit.), nos anos 1960, as *redes temáticas* (*issue networks*) se tornaram protagonistas do processo de políticas públicas nos Estados Unidos⁴⁰. Ele as define como “agrupamentos abertos e voláteis de interessados em determinado tema” que se assemelham mais a “mecanismos de troca de informações do que aos tradicionais *grupos de pressão*”⁴¹. Além disso, a hierarquia das redes temáticas não se fundaria em recursos tradicionais de poder, mas no conhecimento especializado sobre determinado tema de política⁴². Outro tipo de rede identificado por Heclo são *comunidades de política* (*policy communities*), nas quais o compartilhamento de valores e ideias pelos participantes se reflete na forma como eles se posicionam sobre o conteúdo das políticas (HECLO e WILDAVSKY, 1974). Para o autor, nesse caso, “os interesses materiais dos participantes se subordinariam a seus compromissos emocionais e intelectuais.

³⁸ As *abordagens associacionais* surgem na Ciência Política norte-americana dos anos 1950, como contraponto às abordagens institucionalistas tradicionais. O *Modelo do Subgoverno*, que se notabilizou pela introdução do conceito de *triângulos de ferro* (*iron triangles*), de Lowi (1968), também é uma variante dessas abordagens.

³⁹ Segundo Marsh (1998, p. 3-5) e Marsh e Rhodes (1992), a abordagem das redes se subdivide em pelo menos três vertentes: a norte-americana, a britânica e a européia. A vertente britânica vê as redes como *proto-organizações*, cujas relações criam estruturas de dependência de recursos. Dowding (1994) descreve as redes como padrões de troca de recursos entre atores racionais auto-interessados.

⁴⁰ Isso se deveria à *sobrecarga de demandas* dirigidas ao Estado naquele momento, conceito introduzido por Easton (1965) para caracterizar situações nas quais o Estado não consegue processar demandas políticas geradas democraticamente.

⁴¹ De acordo com o autor, as redes temáticas teriam mais participantes do que os triângulos de ferro. Além disso, as ligações entre eles seriam mais fluidas e nenhum teria controle sobre o grupo. As redes temáticas também seriam mais focadas do que os *grupos de atenção* (*attention groups*), não implicariam obrigatoriamente mobilização política, como as *coalizões* (*action groups*), e não envolveriam necessariamente consenso, como os *grupos de crença* (*belief groups*) (HECLO, op. cit., p. 48).

⁴² Os membros típicos das redes são chamados de *ativistas de políticas* (*policy activists*), e os líderes das redes, de *políticos de políticas* (*policy politicians*), “especialistas em utilizar *expertise*, provedores em um mundo faminto por decisões corretas.” (HECLO, op. cit., p. 47-48)

A ascensão das redes temáticas teria estabelecido a hegemonia do conhecimento especializado no processo de políticas públicas, com implicações positivas e negativas para Heclo. Por um lado, o surgimento das *tecnocracias de política* criaria um referencial comum para o debate e decisão em cada área, pois diferentes tipos de atores passariam a compartilhar linguagens, retóricas e repertórios analíticos (op. cit., 52-53). Por outro, a hegemonia dessas tecnocracias poderia levar ao fechamento do processo decisório e à dispersão da responsabilidade pelas decisões. Heclo temia que o estilo tecnocrático de formulação de políticas prejudicasse o funcionamento das democracias. Em grande medida, esse risco teria a ver com o comportamento autorreferenciado da burocracia pública, tema recorrente nessa literatura⁴³. Burocratas e organizações burocráticas se assemelhariam a “coalizões de indivíduos maximizadores” competindo com os demais atores por apoio e recursos, o que reduziria a capacidade do governo de tomar e implementar decisões visando o bem-comum⁴⁴.

O *Advocacy Coalition Framework* (ACF) é uma variante da abordagem associacional que atribui grande importância às crenças no processo de políticas públicas. As *coalizões de advocacia*⁴⁵ combinam características de redes, coalizões, grupos de interesse e grupos de crença⁴⁶. Elas se formam quando um conjunto de atores que atua em um *subsistema de políticas*⁴⁷ se agrega em torno de um *sistema de crenças* formado por *crenças*

⁴³ As *variantes funcionalistas* veem as burocracias como meras executoras de decisões produzidas pelo sistema democrático; as *vertentes políticas* reconhecem que as burocracias tomam decisões e têm a prerrogativa de implementá-las, o que as coloca em posição privilegiada para influenciar as políticas públicas (WILDAVSKI, 1974).

⁴⁴ Para Alford e Friedland, “the pluralist empirically recognize “bureaucrats” and “bureaucratic organizations”, but theorize them as representing individual interests, executing important functions, or carrying out tasks decided upon by representative bodies.” (op. cit., p. 112).

⁴⁵ “Advocacy coalitions refers to people from a variety of positions (elected and agency officials, interest group leaders, researchers) who (1) share a particular belief system – i.e., a set of basic values, causal assumptions, and problem perceptions – and who (2) show a non-trivial degree of coordinated activity over time.” (SABATIER e JENKENS-SMITH, 1999, p.138).

⁴⁶ A multiplicidade e heterogeneidade dos participantes e a ausência de hierarquia formal as aproximaria das redes, a capacidade de ação coordenada e contínua as aproximaria das coalizões, a defesa de posições autorreferenciadas sobre as políticas as aproximaria dos grupos de interesse, e o compartilhamento de um sistema de crenças as aproximaria dos grupos de crença.

⁴⁷ O ACF investiga as mudanças das políticas no longo prazo (dez anos ou mais) e toma como unidade de análise um *subsistema de políticas* e não políticas ou programas específicos. O conceito de subsistema abrange um domínio, ou área temática, no qual interagem regularmente diversos tipos de atores (indivíduos, grupos de interesse, agências governamentais, comitês legislativos, formadores de opinião e instituições privadas).

profundas (deep core beliefs), que se referem a supostos ontológicos e normativos básicos, *crenças sobre políticas, (policy core beliefs)*, que se referem aos “compromissos normativos” e percepções causais da coalizão que atua em um domínio de política, e *aspectos secundários*, relativos a crenças específicas sobre o tema em foco. Para o ACF, as crenças das coalizões de advocacia são necessariamente estruturadas, ou seja, organizam-se em uma hierarquia dotada de coerência interna⁴⁸. Quanto maior o nível de generalidade da crença, maior sua importância (SABATIER E JENKENS-SMITH, 1999, p.122-123).

No ACF, o Estado é uma arena que se subdivide em diversos subsistemas de políticas, onde os conflitos entre as coalizões de advocacia são mediados por *corretores de políticas (policy brokers)*. As coalizões de advocacia agiriam estrategicamente para realizar seus objetivos, procurando influenciar agentes e instituições governamentais⁴⁹. Assume-se ainda que os atores procuram realizar seus sistemas complexos de objetivos, utilizando as informações e recursos disponíveis. Entretanto, eles teriam capacidade limitada de apreender e processar informações, e, por isso, selecionariam apenas aquelas que melhor se ajustam a seu sistema de crenças. Sabatier e Jenkins-Smith não questionam os supostos básicos do modelo do ator racional, limitando-se a apontar os limites da cognição humana e da noção de racionalidade instrumental.

As abordagens associacionais geralmente são criticadas por tomar o sistema político norte-americano como referência, ou por seu caráter descritivo e seus argumentos circulares e genéricos⁵⁰. Outro alvo das críticas é a ambiguidade da noção de rede, que criaria um “problema de fronteira”: os analistas teriam dificuldade de distinguir as redes de

⁴⁸ Essa hierarquia das crenças é fundamental para o entendimento dos autores sobre as mudanças nas políticas, pois eles assumem que alterações nas crenças centrais sobre políticas só ocorrem quando há alterações significativas em variáveis exógenas ao subsistema, como eventos que ocorrem no sistema político ou na sociedade.

⁴⁹ Elas exerceriam influência de muitas formas: fazendo *lobby* com congressistas, persuadindo elites burocráticas, atuando sobre a opinião pública, ou buscando alterar o comportamento do grupo-alvo das políticas.

⁵⁰ Para John, nessas abordagens, os grupos são considerados causa e efeito do processo decisório, e sua atuação em temas, setores e países específicos não é investigada. Além disso, elas ignorariam a dimensão institucional do processo de políticas públicas e careceriam de um modelo de ação individual. O autor sustenta que o estudo dos grupos deve ser complementado por uma “teoria do comportamento dos membros de associações e organizações.” (op. cit., p. 75-77)

outros tipos de grupos e de dimensões do processo de políticas públicas⁵¹. Haveria ainda divergências internas de classificação, dado que nenhuma tipologia de redes é consenso entre os autores da abordagem⁵². A lista de acusações inclui, ainda, a sobrevalorização das relações pessoais e do aspecto informal do processo decisório; o suposto de cooperação e concordância entre os participantes da rede, e a desconsideração da dimensão institucional desse processo⁵³. Finalmente, os críticos do ACF salientam que o compartilhamento de crenças centrais sobre políticas não seria suficiente para garantir a ação coordenada das coalizões⁵⁴.

Do ponto de vista deste trabalho, as abordagens associacionais têm vantagens em relação à vertente hegemônica da subdisciplina, como a escolha de grupos como unidade de análise e o reconhecimento dos diversos tipos de agrupamentos que atuam no processo de políticas públicas. A abordagem das redes avança ao caracterizar grupos multidimensionais e heterogêneos, formados a partir de uma base comum de conhecimentos sobre um tema de política. O conceito de rede evidencia o papel das ideias na ação social e política, apesar de restringir o significado do termo à dimensão cognitiva.

Outro aspecto positivo da abordagem das redes é a identificação de um efeito secundário positivo desse tipo de grupo: a criação de um referencial comum para o debate nos setores de atuação do Estado. O compartilhamento de conhecimentos, repertórios analíticos,

⁵¹ John (op. cit.), por exemplo, afirma que redes não devem ser confundidas com instituições. Para ele, as redes constituem padrões de relacionamento formal e informal que emergem em contextos institucionais, ou seja, as redes estão contidas nas instituições. Portanto, ele diverge da variante estrutural da abordagem das redes, representada por Marsh (1988).

⁵² A tipologia de Marsh e Rhodes (1992) situa as redes em um contínuo, de acordo com a força dos vínculos entre seus membros. Em um extremo estariam as *comunidades de política*, cujos participantes teriam relações estreitas, trocariam recursos de forma recorrente e compartilhariam valores e ideias; no outro, estariam as *redes temáticas*, abertas, voláteis e assimétricas. Grant (1988) classifica as redes de acordo com seu grau de diferenciação e especialização e seu modo de interação. Em um trabalho posterior, Rhodes acrescenta a natureza dos interesses e dos recursos em jogo, como parâmetros para classificação das redes (1988).

⁵³ Marsh e Rhodes (1992) argumentam que a abordagem é uma *meso-teoria*, razão pela qual não contempla, e nem deveria contemplar, aspectos que se referem a *macroteorias* (teorias do Estado) ou *microteorias* (teorias do comportamento humano). Para eles, a abordagem das redes investiga padrões de intermediação de interesses no nível setorial ou subsetorial, tomando o sistema político e o comportamento dos atores como dados.

⁵⁴ As coalizões de advocacia estariam sujeitas aos problemas clássicos da ação coletiva, descritos por Olson (1965): custos de transação, conflitos distributivos e *problema do carona* (*free-rider*). Sabatier e Jenkins-Smith contra-argumentam, alegando que as coalizões de advocacia sofreriam menos com esses problemas do que os grupos organizados apenas a partir de interesses materiais (1999, p.138).

linguagens e estilos de argumentação facilitaria a deliberação sobre as políticas, apesar de, no limite, dificultar a compreensão do debate por audiências não especializadas. Nesse caso, o importante é a constatação de que grupos de atores que “falam a mesma língua” interagem no processo de políticas públicas, o que torna o aprendizado dessas línguas uma tarefa obrigatória para os estudiosos da área.

No tocante ao ACF, merece destaque o conceito de coalizão de advocacia, que designa agrupamentos heterogêneos formados a partir do compartilhamento de crenças e conhecimentos, e o próprio conceito de sistemas de crenças, que exemplifica os aglomerados de ideias que aglutinam os atores do processo de políticas públicas. Porém, sugere-se que tais aglomerados são sempre coesos e internamente consistentes, o que geralmente não ocorre na prática. Os grupos que interagem no processo de políticas públicas se referenciam em perspectivas ecléticas sobre os temas em discussão, devido ao constante intercâmbio de informações entre indivíduos e grupos e à necessidade de firmar compromissos e se alinhar à conjuntura política.

Apesar de seus méritos, as abordagens associacionais não estão isentas de problemas. A abordagem das redes, por exemplo, certamente foi longe demais ao afirmar que “qualquer interesse material direto dos participantes das redes é secundário em relação a seus compromissos intelectuais e emocionais.” (HECLO, 1978, p. 47). Esse seria o caso das *comunidades de políticas*, nas quais o consenso grupal prevaleceria sobre as posições individuais. Essa proposição transforma em regra geral algo que deve ser constatado empiricamente e superestima a importância do pertencimento às redes no posicionamento de seus participantes em relação aos temas de política.

Além disso, outros dois aspectos chamam a atenção nesse caso: a oposição entre “interesses materiais diretos” e “compromissos emocionais e intelectuais”, e a subordinação dos primeiros aos segundos. Heclo opõe o comportamento autorreferenciado do indivíduo ao comportamento referenciado no grupo e em vínculos afetivos e cognitivos, o que não é apropriado. O aspecto positivo do trecho é afirmar que as preferências dos atores são definidas contextualmente, em vez de estabelecidas *a priori*,

como no modelo do ator racional; o que reforça a visão das redes como espaços de aprendizagem individual e coletiva com base em relações de confiança e reciprocidade. No caso do ACF, os problemas têm a ver com o tratamento da burocracia pública e com o modelo de ação empregado por esse referencial. O ACF não diferencia os representantes de agências governamentais dos outros participantes das coalizões de advocacia, e não especifica o papel que eles desempenham no processo de políticas públicas. Burocratas e organizações burocráticas são apresentados mais como “alvos” da ação das coalizões do que como atores autônomos com uma visão particular dos temas em discussão. O ACF tem o mérito de definir as coalizões de advocacia como grupos baseados em sistemas de crenças, mas, devido ao modelo de ação de que parte, trata-as como atributos ou recursos de indivíduos, o que explica a dificuldade desse referencial de análise em entender as ideias como representações sociais.

Douglas (op. cit.) evita esse tipo de equívoco ao empregar o *conceito constitutivo de comunidade* de Sandel (1982) e o conceito de *estilo de pensamento* de Fleck (1935). Para Sandel, a comunidade é o lugar onde os indivíduos adquirem uma visão de si mesmos e do mundo que os cerca, ao contrário do suposto pela *concepção individualista*⁵⁵. Concretamente, isso ocorreria em *comunidades de pensamento*, grupos sociais que “geram sua própria visão de mundo e desenvolvem um *estilo de pensamento* que sustenta seu padrão de interação” (Douglas, op. cit, p. 44). Para a autora, “Durkheim e Fleck ensinaram que cada tipo de comunidade é um mundo de pensamentos, que se expressa em seu próprio estilo de pensar, penetrando as mentes de seus membros, definindo a experiência deles, e estabelecendo os pólos de sua compreensão moral.” (op. cit. p. 130). Nesse sentido, os grupos seriam “comunidades morais”.

Uma das manifestações desses estilos de pensamento seriam as *analogias fundadoras*, esquemas classificatórios relativamente simples que associam as instituições sociais à

⁵⁵ Douglas afirma que Rawls (1971) é o principal formulador do conceito individualista de comunidade, que parte do suposto de que o indivíduo se constitui *antes* da experiência comunitária (op. cit., p. 129).

razão e à natureza⁵⁶. Esse conceito mostra que Douglas atribui grande importância à linguagem na construção e estabilização da ordem social⁵⁷. Para ela, “os nomes das coisas” têm efeitos sociais importantes, eles criam realidades em vez de apenas descrevê-las. Ao classificar o mundo de formas diferentes, as coletividades estariam criando mundos diferentes. Para Douglas, as analogias fundadoras orientam a construção das instituições sociais, que funcionam como “máquinas de pensar e tomar decisões”, moldando o pensamento individual. Logo, a partir de um dado nível de institucionalização da vida social, os indivíduos colocariam seu pensamento no “piloto automático”, sem ao menos se dar conta disso.

2.5 O domínio do simbólico: cultura, ideologia e ideias

A vertente hegemônica da Ciência Política fez algumas tentativas de abordar a questão da cultura. Por exemplo, por meio dos *Estudos de Cultura Política*, uma variante da abordagem institucionalista formulada nos anos 1960⁵⁸. A *cultura política* é definida como “o conjunto de orientações subjetivas de determinada população, que inclui conhecimentos, crenças, sentimentos e compromissos com valores políticos e com a realidade política.” (ALMOND, 1990, p. 144)⁵⁹. Essa teoria assume que os valores básicos da cultura política são relativamente estáveis, a despeito da volatilidade de seus aspectos superficiais⁶⁰. A cultura política seria uma espécie de “precipitado cultural histórico” das sociedades, o que explicaria as diferenças entre países quanto às visões do Estado e a

⁵⁶ As analogias fundadoras direcionam a percepção dos atores sobre o mundo e sobre si mesmos, de maneira a assegurar a continuidade das instituições. Elas exemplificam o pensamento institucional, que controla a memória, os sistemas de classificação e as identidades sociais (DOUGLAS, op.cit.).

⁵⁷ Douglas (op.cit.) emprega, ainda, o conceito de *metáforas eficientes*, que seriam analogias fundadoras recorrentes, como as dicotomias *espiritual x físico*, *luxos x necessidades*, *necessidades psíquicas x necessidades primárias*, entre outras.

⁵⁸ A publicação das obras de Almond e Verba (*The Civic Culture*, nos anos 1960, e *The Civic Culture Revisited*, nos anos 80), contribuíram para a constituição desse enfoque, cujas influências teóricas são as ideias de Weber (1864-1920), a *Psicologia Social*, a *Psico-Antropologia* e a *Teoria das Elites* (RENNÓ, 1998). A versão contemporânea dessa vertente é representada por autores dos anos 1990, que criticam a abordagem culturalista tradicional e propõem alternativas para fazer avançar essa vertente teórica.

⁵⁹ Os cientistas sociais buscam conhecer a cultura política por meio do estudo de crenças, sentimentos e expectativas individuais, razão pela qual o *survey* é a técnica de pesquisa mais utilizada por essa abordagem.

⁶⁰ A teoria da cultura política também se caracteriza por tomar as sociedades ocidentais industrializadas como referencial empírico. O modelo anglo-americano de democracia é o parâmetro utilizado no estudo de outros países e na definição de uma tipologia que classifica as culturas políticas em *paroquiais*, *subordinadas* e *participativas* (ALMOND e VERBA, op. cit.). Além disso, a teoria da cultura política foi fortemente influenciada pelas *teorias da modernização* e pelas *teorias do desenvolvimento*.

padrões de comportamento político. Uma das questões recorrentes dessa literatura é a maneira como a cultura política define *estilos nacionais de tomada de decisões*⁶¹ que contribuiriam para a estabilidade ou a transformação das instituições políticas.

De acordo com a visão tradicional, a cultura política *condiciona* a ação individual, ao definir a percepção dos atores sobre o sistema político e sobre seu próprio papel nesse sistema. É nesse sentido que Pye (1969) afirma que a cultura é o “contexto da ação política”. Os estudos contemporâneos rompem com esse enfoque, pois consideram a cultura política um *elemento constitutivo* do comportamento. A expectativa dos autores dessa vertente é que a investigação do papel da cultura na formação das preferências individuais possibilite a construção de uma *teoria do comportamento político*, na qual a cultura ajude a prever a conduta dos cidadãos e o desempenho das instituições.

Seguindo essa linha, Lane (1992) combina a abordagem culturalista com a *Teoria da Escolha Racional* (TER), e desloca o foco analítico do nível nacional para o nível dos grupos sociais e suas subculturas políticas⁶². A autora recorre, ainda, ao conceito de *racionalidade cultural* proposto por Wildawsky (1987), segundo o qual a cultura política seria fonte de valores, atitudes, crenças e motivações que influenciam as decisões e podem ou não contribuir para a maximização das utilidades individuais. A noção de *ciclo cultural* diz respeito precisamente à interação entre ação individual e cultura política, por meio de um processo de *escolha racional adaptativa*. Para Lane, essa perspectiva representaria um avanço em relação ao modelo do indivíduo maximizador da teoria da escolha racional.

⁶¹ Richardson (1982) analisa a diferença de estilos de política (*policy styles*) entre países e setores/temas. Ele distingue o estilo *antecipatório* do *reativo*, e o estilo *consensual* do *autoritário*, associando-os a diferentes padrões decisórios no processo de políticas públicas. A esse respeito, ver Hill (1997).

⁶² “A political culture model would be defined as a complex structure of logically linked belief variables, shared by most of a group’s members, about what motivates people; how the group is organized; who should get what and how; what roles each person is allowed or forced to assume; and how, overall, the group is to be organized.” (LANE, 1992, p. 365).

A teoria da cultura política sempre provocou controvérsias. A abordagem culturalista tradicional é alvo de críticas contundentes até mesmo por parte de seus simpatizantes⁶³. No entanto, as versões mais recentes dessa teoria também têm limitações importantes, porque continuam a empregar o conceito de cultura de Almond (1990). Para este autor, a cultura política corresponde ao conjunto de orientações subjetivas de determinada população, ou seja, o somatório de percepções idiossincráticas sobre a vida política. Essa visão individualista, mentalista, estática e substancializada da cultura é um obstáculo quase intransponível para a investigação da dimensão simbólica do processo de políticas públicas.

Por outro lado, a combinação da abordagem culturalista com a TER também não parece um caminho promissor para a investigação da dimensão simbólica do processo de políticas públicas. Conceber a cultura como um *input* para o cálculo individual de custo-benefício não faz justiça à profundidade e amplitude desse conceito. Além disso, continua-se a empregar um modelo de ação baseado na Teoria das Utilidades Esperadas, que leva a subestimar o caráter social e cultural da ação política, e a fazer *tábula rasa* dos vínculos entre indivíduos e grupos. As teorias neoculturalistas se limitam a apontar a influência dos valores culturais nas “motivações interiores” do cidadão⁶⁴.

North (2005) comete equívocos parecidos ao abordar a questão da cultura. Para ele, as informações e ideias que o indivíduo incorpora a seu repertório mental viriam da *herança cultural* da sociedade, que consistiria em “mitos, regras, normas, crenças e padrões de conduta transmitidos por meio da memória, da linguagem e dos sistemas simbólicos” (NORTH, 1990; NORTH, 2005). A cultura seria o sistema coletivo de crenças, que “filtra” a percepção da realidade. Disseminada pela estrutura institucional e educacional, ela promoveria a homogeneização de percepções e crenças individuais, e reduziria a divergência de *modelos mentais* entre gerações. Por isso, a cultura seria uma das

⁶³ As críticas mais comuns se referem aos seguintes aspectos: a descrição precária da relação entre cultura e estrutura; o viés a favor do modelo de democracia liberal; o caráter tendencioso das tipologias de culturas nacionais; e a tendência à homogeneização da cultura, para citar apenas algumas. Pode-se acrescentar, ainda, a substantivação da noção de democracia e dos valores associados a este regime político.

⁶⁴ Para uma defesa do conceito de racionalidade cultural, ver Rennó (1997, p. 89).

principais fontes de *dependência da trajetória*⁶⁵, conceito que explica o caráter incremental dos processos de mudança das instituições (NORTH, op.cit, p. 62).

North sustenta, ainda, que a cultura influencia decisivamente o desempenho das instituições econômicas e políticas, o que explicaria as diferenças de desenvolvimento entre as sociedades. Para ele a herança cultural determina o grau de flexibilidade ou *eficiência adaptativa* das crenças e instituições; ou seja, define sua capacidade de resposta a alterações ambientais. Quanto maior sua eficiência adaptativa, maior a possibilidade de que determinada sociedade se desenvolva e alcance uma posição privilegiada no cenário mundial (NORTH, 2005).

O interesse de North pelos sistemas de crenças o distancia da heterodoxia econômica⁶⁶. Ele acredita que “as ideias fazem diferença” e que os efeitos de enquadramento nas situações de decisão são reais (apesar de geralmente serem negativos). Porém, North define ideias como crenças individuais ou imagens mentais formadas a partir do processamento cognitivo das informações do ambiente. Ele subestima as dimensões morais e afetivas da consciência humana, razão pela qual concebe ideias e crenças como percepções subjetivas e idiossincráticas dos atores, e não como representações sociais. North se equivoca ao assumir que, para entender ideias e crenças, basta desvendar o funcionamento da mente e do cérebro humano⁶⁷. Além disso, o autor trata a cultura de maneira inadequada ao apresentá-la como um “constrangimento” à ação individual ou um “recurso” que pode ou não lhe conferir vantagens competitivas a cada sociedade. A cultura seria a origem de círculos viciosos ou virtuosos de desenvolvimento. Para o autor, “culturas inferiores” produziram “cognições inferiores” e desempenhos institucionais sofríveis,

⁶⁵ Sobre o conceito de *dependência da trajetória* (*path dependence*), ver Pierson, P. *Politics in time*. Princeton: Princeton University Press, 2004, p. 18.

⁶⁶ *Beliefs and the way they evolve are at the heart of the theoretical issues of this book. For the most part, economists, with a few important exceptions such as Friederick Hayek, have ignored the role of ideas in making choices. (...) Indeed the uncritical acceptance of the rationality assumption is devastating for most of the major issues confronting social scientists and is a major stumbling block in the path of future progress. The rationality assumption is not wrong, but such an acceptance forecloses a deeper understanding of the decision-making process in confronting the uncertainties of the complex world we have created* (NORTH, 2005, p. 5)

⁶⁷ Por outro lado, a manutenção do foco no indivíduo, combinada à aceitação da metáfora do mercado político, explicam porque North não consegue romper com o modelo de ação da Teoria Econômica Neoclássica, em suas análises da mudança institucional. A despeito de seu interesse pelas crenças, ele continua a subordinar as ideias ao autointeresse como motivação básica dos atores.

levando ao subdesenvolvimento econômico, político e social, posição que é claramente etnocêntrica e determinista.

Os conceitos de *cultura*, *ideologia*, e de *ideias* são tratados de forma bem diferente sob a perspectiva antropológica e sociológica. A Antropologia moderna vê a cultura como um *sistema adaptativo* ou um *sistema de ideias* (Keesing, 1974). No primeiro caso, a cultura corresponde a padrões de comportamento socialmente transmitidos, que viabilizam a adaptação das comunidades humanas a suas bases biológicas e ecológicas. No segundo, a cultura corresponde a um *sistema cognitivo*, um *sistema estrutural* ou um *sistema simbólico*. Geertz (1989) se notabilizou como defensor da última perspectiva. Para ele,

a cultura consiste em um sistema de crenças, valores, juízos, representações, instituições, estruturas de pensamento e ação vigentes em determinado contexto, e que diz respeito a formas simbólicas – palavras, imagens, instituições, comportamentos – em cujos termos as pessoas realmente se representam para si mesmas e para os outros. (p. 90).

Geertz acredita que a cultura não deve ser considerada “um complexo de comportamentos concretos, mas um conjunto de mecanismos de controle, planos, receitas, regras, instruções (que os técnicos de computadores chamam de *programa*) para governar comportamentos.” (op. cit., p. 92). A espécie humana teria uma “aptidão genética para receber inúmeros programas culturais”. A tarefa da Antropologia seria “interpretar as culturas”, entendidas como sistemas de símbolos e significados partilhados pelos membros de uma coletividade⁶⁸.

Miceli (op. cit.) identifica duas linhas principais no estudo da cultura, da ideologia e do simbolismo. A *linha kantiana ou idealista*, segundo a qual os sistemas simbólicos são instrumentos de comunicação e conhecimento responsáveis pelo consenso quanto ao significado dos signos e do mundo, e a *linha marxiana ou materialista*, segundo a qual a

⁶⁸ Geertz (op.cit.) critica a visão da cultura como sistema cognitivo, que situa símbolos e significados na mente dos atores, ignorando seu caráter público, e a visão da cultura como sistema estrutural, que superestima a importância dos princípios e regras inconscientes do pensamento humano.

cultura e os sistemas simbólicos são instrumentos de poder. O autor situa Durkheim e Lévi-Strauss na primeira linha, e Marx e Weber na segunda⁶⁹.

Segundo Miceli, Bourdieu (op. cit.) teria buscado superar a dicotomia idealismo-materialismo no estudo dos sistemas simbólicos, por meio de uma *teoria regional dos fatos culturais* (ou uma “sociologia dos fatos simbólicos”), cujo objetivo seria “retificar a *teoria do consenso*, reconhecer as funções sociais dos sistemas simbólicos e analisar a organização interna do *campo simbólico*”⁷⁰. Segundo Bourdieu, os sistemas simbólicos são referenciados nas condições materiais de existência, mas a cultura só existe sob a forma de símbolos, conjuntos de significantes e significados que têm *eficácia* própria⁷¹.

Ao produzir e inculcar determinadas formas de percepção da realidade simbólica, a cultura cumpre função ideológica e política⁷², pois corresponde a um sistema de relações simbólicas e não simbólicas que legitimam a ordem arbitrária em que se funda o sistema de dominação vigente. Segundo Miceli, “assim como não existem puras relações de força, também não há relações de sentido que não estejam referidas e determinadas por um sistema de dominação” (op. cit., p. XIII). A tarefa da sociologia dos fatos simbólicos seria estudar a relação entre *reprodução social* e *reprodução cultural*, esta última situada em domínios relativamente autônomos do campo simbólico.

A visão de Wolf (1999; 2001) sobre a cultura tem muitos pontos em comum com a de Bourdieu. Os dois autores enfatizam o *caráter integrador* do conceito de cultura, que

⁶⁹ Miceli (op.cit.) acredita que cada uma dessas linhas de análise tem limites claros. A linha kantiana trata a cultura como *estrutura estruturada* e não como *estrutura estruturante*, desconsiderando as funções econômicas e políticas dos sistemas simbólicos e enfatizando a análise interna das mensagens. A linha marxiana trata a cultura como estrutura estruturante, enfatizando o caráter instrumental e alegórico dos sistemas simbólicos e ressaltando seu papel na reprodução e transformação da estrutura social. Weber, apesar de pertencer à linha marxiana, teria se notabilizado pela análise sociológica e organizacional dos sistemas simbólicos.

⁷⁰ Definido como o “conjunto de aparelhos mais ou menos institucionalizados de produção de bens culturais associado a corpos de agentes altamente especializados na produção e difusão desses bens.” (MICELI, op. cit., p. LIII).

⁷¹ No nível macro, a eficácia do campo simbólico se relaciona à “prerrogativa de ordenação do mundo natural e social por meio de discursos, mensagens e representações”, que seriam “alegorias das verdadeiras relações sociais”. No nível micro, essa eficácia teria a ver com o caráter concreto que eles assumem para os atores. Para Bourdieu, a estrutura social se funda nos procedimentos interpretativos de seus membros: se o agente define uma situação como real, ela é real em suas consequências. As definições que os atores constroem ou operam “orientam seu processo global de interação.” (MICELI, op. cit., p. XI).

⁷² Relacionada à função lógica de ordenação do mundo e de fixação de um consenso sobre ele.

articula relações materiais, formas de organização social e configurações de ideias (Wolf, 1999, p. 289). Além disso, ambos salientam as funções sociais e políticas dos sistemas simbólicos, sem deixar de lado a análise de suas configurações específicas. Wolf (op.cit.) marca posição contrária às perspectivas mentalistas, materialistas e funcionalistas da cultura. A representação das culturas como “universos integrados, estáticos e isolados” seria um “erro conveniente” cometido pelas disciplinas que as elegem como objeto de estudo. Para o autor, as culturas são “sistemas interdependentes influenciados por processos ecológicos, econômicos, sociais, políticos e ideológicos.”⁷³

Wolf salienta, ainda, que os estudos contemporâneos da cultura problematizam o conceito de *caráter nacional*. A formação dos Estados modernos teria resultado em uma grande heterogeneidade na experiência do “nacional” por indivíduos e grupos (1999, p. 12). No mundo moderno, predominam sociedades diferenciadas e estratificadas, com centros e periferias, onde indivíduos e grupos se relacionam com a cultura de formas muito distintas. No entanto, mesmo nesse contexto fragmentado haveria representações coletivas comuns formadas a partir de discursos enunciados por atores em posições sociais e culturais distintas (WOLF, 1999, p. 14)⁷⁴.

Segundo Wolf, os processos de significação se referem às relações dos homens entre si e com a natureza. Por isso, os *modos de mobilização do trabalho social* e as *relações estruturais de poder*⁷⁵ a eles associadas seriam os principais vetores para a formação e propagação de ideias, ideologias e cosmologias (op.cit, p. 6; p. 15). Wolf não defende que

⁷³ “We shall do well to understand both the formation of discrete cultural sets and their accommodation as conditioned by specifiable ecological, political-economic, and ideological processes. Neither societies nor cultures should be seen as givens, integrated by some inner essence, organizational mainspring, or master plan. Rather, cultural sets, and sets of sets, are continuously in construction, deconstruction, and reconstruction, under the impact of multiple processes operative over wide fields of social and cultural connections.” (Wolf, 2001, p. 313).

⁷⁴ Na verdade, esses atores não precisariam nem mesmo ser membros da mesma comunidade nacional. Wolf vê as culturas como sistemas interdependentes inseridos em uma *civilização*, uma zona de interação cultural de amplo alcance, na qual significados e conotações são elaborados e hierarquizados. O autor acredita que o processo de construção ideológica não respeita fronteiras.

⁷⁵ O conceito de poder estrutural, inspirado em Foucault e Marx, refere-se à prerrogativa de alocar o trabalho social que resulta da divisão do trabalho. Essa prerrogativa teria consequências na estruturação da economia, da política e dos processos de simbolização (WOLF, 1999, p.6).

as ideias sejam deduzidas dos fatos materiais ou sociais, mas sustenta que elas devem ser entendidas no contexto da produção material e da organização social (op. cit., p. 19).

Wolf considera obsoleto o conceito de ideias baseado no postulado neokantiano da mente como mediadora entre o organismo e o ambiente. Sob esse prisma, as ideias seriam “reflexos” dos estímulos externos detectados pelos órgãos sensoriais humanos. Para o autor, o estudo das ideias deve levar em conta a diferença entre a realidade vivida e a representação da realidade. As ideias seriam construtos mentais com conteúdos e funções específicas, isto é, seriam representações formuladas por atores que pretendem interferir no mundo. Nesse sentido, elas corresponderiam a emblemas e instrumentos da interdependência entre os homens, manifesta em relações de cooperação e de conflito.

A relação entre ideias e poder estrutural é fundamental para Wolf. Ele rejeita as duas visões paradigmáticas sobre o assunto, a *visão platônica*, segundo a qual as ideias existem nas mentes humanas e têm capacidade independente de motivar ou mobilizar as pessoas, e a *visão materialista*, segundo a qual as ideias são racionalizações do comportamento autointeressado ou subprodutos do comportamento. Para Wolf, somente a investigação de casos concretos permite identificar as relações de poder inscritas nos arranjos sociais e nas configurações culturais, e permite compreender o nexos entre relações de poder e ideias. O equívoco da Antropologia, da Economia Política e da Sociologia, desde o século XIX, teria sido tratar ideias e poder como questões separadas⁷⁶.

Wolf considera importante distinguir entre ideias e ideologia. O termo “ideias” cobre todo o espectro de construtos mentais que se manifestam em representações públicas em todos os domínios humanos. O termo “ideologia” tem um uso mais restrito, pois diz respeito aos “esquemas ou configurações unificadas de ideias desenvolvidas para endossar ou

⁷⁶ “Thus, one set of thinkers fastened on ideas as dimensions of distinctive “cultures” but did not address questions of power, while others in the emerging human sciences stressed the role of power in society but defined ideas entirely as mental precipitates of power games, as “ideology”, without much interest in their cultural role as elements of orientation and integration. My present effort hopes to draw these seemingly opposed analytic stances into convergence, by bringing them to bear conjointly upon historically and ethnographically described cases” (Wolf, 1999. p. 9, grifos nossos).

manifestar poder⁷⁷. O autor considera problemático equiparar os processos de *ideação* e *de construção ideológica*, pois isso prejudicaria a compreensão da maneira como as ideias se ligam ao poder (1999, p. 4).

Para Wolf, a *comunicação*, o *discurso* e a *ação* seriam os principais *veículos das ideias*. O autor reconhece a importância dos códigos culturais e linguísticos⁷⁸ para a formulação e a interpretação das mensagens, mas critica os enfoques que privilegiam a estrutura interna desses códigos em detrimento da análise dos contextos nos quais eles são utilizados⁷⁹. Os atos comunicativos seriam proposições sobre o mundo, cabendo ao etnógrafo explicitar os repertórios de ideias utilizados na luta pelo poder e relacioná-los a diferentes projetos sociais e políticos. Wolf ressalta, ainda, que os discursos “têm razões e consequências”, sendo imprescindível examinar “quem está falando o quê para quem”, e o contexto histórico no qual essa fala se insere. Discursos e performances seriam exemplos da *função perlocucionária* ou *performativa* da linguagem (WOLF, 1999, p. 285).

2.3 Estudos de Políticas, Ideias e Dimensão Simbólica

A vertente hegemônica da subdisciplina tem um conjunto de teses amplamente aceitas sobre o processo de políticas públicas. A primeira diz respeito ao caráter não unitário do Estado moderno e à complexidade e contingência dos processos que ocorrem no sistema político. A segunda ressalta a importância dos setores de atuação estatal, que se diferenciam em função de temas, atores, padrões de interação, arranjos institucionais e nexos com outras esferas sociais. A terceira tese salienta que o processo de políticas públicas se desenvolve em espiral, e não de forma linear. Contudo, a despeito da

⁷⁷ Mesmo no campo do marxismo, há acepções diversas do conceito de ideologia. Miceli (op. cit.) diferencia o entendimento de Althusser, que propõe uma “separação radical entre objeto de pensamento e objeto real”, e o entendimento de Bourdieu, que define a ideologia a partir da *metáfora do edifício social*, onde as estruturas econômicas são a base e as formas de consciência social as superestruturas.

⁷⁸ Esses códigos variam de acordo com os contextos em que são utilizados e com os domínios da vida social a que se referem. Os contextos influenciam tanto a maneira como as coisas são ditas, quanto a maneira como são compreendidas. Eles são permeados por relações de poder que definem “quem se dirige a quem” e a partir de qual posição (simétrica ou assimétrica).

⁷⁹ Para ele, a Linguística e a Semiótica investigam a mecânica da comunicação, responsável pelo estabelecimento das bases da significação, mas não dizem nada sobre o objeto da comunicação.

relevância dessas constatações, há uma importante lacuna nos estudos de políticas, no que se refere à *dimensão simbólica* do processo de políticas públicas.

A vertente dominante da subdisciplina costuma ignorar solenemente o assunto; contudo, como salienta John (1998), mesmo os referenciais de análise que privilegiam os *interesses* na explicação da agência humana e do processo de políticas públicas se referem de alguma maneira ao conceito de *ideias*. Por outro lado, o mesmo autor identifica um conjunto de abordagens que atribuem lugar central às ideias no processo de políticas públicas⁸⁰. John (op. cit.) divide essas abordagens em duas vertentes: a *positivista* e a *pós-positivista*. A primeira parte dos supostos ontológicos, epistemológicos e metodológicos da vertente dominante da Ciência Política; a segunda rompe com tais supostos, assumindo uma orientação pós-empiricista⁸¹. Como se verá adiante, essas vertentes têm muito pouco em comum; ao contrário do que alega John, elas não compartilham nem mesmo a convicção sobre a relevância do conceito de ideias.

Segundo o mesmo autor, a vertente pós-positivista “defende a primazia das ideias, a indeterminação do conhecimento e a centralidade da linguagem no processo de políticas públicas” (op. cit., p. 157). John tem afinidade com a vertente positivista por sua “disposição nomológica, sistemática e teoricamente orientada”⁸². Para ele, a vertente pós-positivista não seria capaz de explicar “em sentido forte” a formulação e implementação das políticas públicas, devido à negação da objetividade do conhecimento social e da existência de uma realidade extradiscursiva a ser investigada por meio do método científico (op. cit., p. 166)⁸³.

John inclui na vertente positivista várias sublitteraturas que investigam as ideias a partir do paradigma dominante da Ciência Política⁸⁴. Ele também classifica nessa vertente as *abordagens multidimensionais* do processo de políticas públicas: o *Referencial das*

⁸⁰ Chamadas por John (1988) de *abordagens baseadas nas ideias* (*ideas-based approaches*).

⁸¹ Fischer (2003) denomina a primeira vertente de *neopositivista*, e segunda, de *pós-empiricista*.

⁸² A esse respeito, ver Reis (1991).

⁸³ O autor contrapõe a *explicação* e a *compreensão* e assume uma posição claramente favorável à primeira modalidade de *interpretação*. Ver Apel (op. cit.), Gadamer (op. cit.) e Cardoso de Oliveira, (op. cit.).

⁸⁴ A sublitteratura sobre *transferência de políticas* (Rose, 1993), *aprendizado de políticas* (Heclo, 1974) e *desenho de políticas* (Hood, 1986), além dos ensaios de Goldstein e Keohane (1993) sobre política internacional.

Coalizões de Advocacia (Advocacy Coalition Framework), de Sabatier e Jenkins-Smith (1999); a *Abordagem das Múltiplas Vertentes (Multiple Streams Approach)*, de Kingdon (1995); o *Modelo de Equilíbrio Pontilhado (Punctuated Equilibrium Model)*, de Baumgartner e Jones (1993), e a *Teoria Evolucionária* das políticas que ele próprio propõe (JOHN, op. cit.).

2.3.1 A vertente neopositivista das abordagens baseadas nas ideias

John classifica as abordagens baseadas nas ideias em duas categorias: as “úteis” e as “inúteis”. Para serem consideradas úteis pelo autor, elas têm que cumprir uma série de requisitos: adotar uma ontologia realista; afirmar a possibilidade de conhecer objetivamente a realidade social (apesar dos limites da percepção e da cognição humana); elaborar leis universais que expliquem o processo de políticas públicas, e elaborar e testar hipóteses teóricas por meio do método científico. Além de partir dos supostos epistemológicos e metodológicos “certos”, as abordagens do processo de políticas públicas devem ser tão complexas quanto o fenômeno que pretendem elucidar, que John caracteriza como “contingente, multidimensional e dinâmico”. Na sua opinião, os modelos teóricos precisam articular vários aspectos do processo de políticas públicas e especificar como eles interagem no tempo.

John afirma, ainda, que as abordagens do processo de políticas públicas devem priorizar a investigação sobre as ideias, desde que isso não as leve a desconsiderar outros fatores que influenciam tal processo. Para ele, as ideias são importantes, mas não podem ser supervalorizadas. Fatores como escolha individual, padrões de associativismo político e variáveis institucionais e socioeconômicas também precisam ser incluídos nos modelos explicativos do processo de políticas públicas⁸⁵. Esse seria o principal mérito das

⁸⁵ *“The time when writers believed that only interests drive public policy is now over. Conceptions, discourse, beliefs and norms define the process of policy-making. Yet, unlike some of the ideational theories described in Chapter 7, Sabatier, Kingdon, and Baumgartner and Jones seek to place ideas with the complex interplay of individual choice, networks, institutions and socio-economic changes. Thus each framework has all these elements.”* (John, op. cit., p. 195, grifos nossos).

abordagens multidimensionais, que representariam o estado da arte dos estudos de políticas públicas nos Estados Unidos nos anos 1990.

O trabalho de Kingdon (1995) é referência obrigatória na literatura sobre formação da agenda pública. Este autor se propõe a investigar de onde vêm as ideias sobre políticas, e como algumas delas são selecionadas e transformadas em cursos de ação estatal. Para Kingdon, a formação da agenda pública resulta da *confluência* de três processos ou *vertentes*: a vertente dos *problemas*, a vertente das *políticas* e a vertente da *política*, que são independentes e têm dinâmicas próprias. A ocorrência desse fenômeno criaria *janelas de oportunidade* para a entrada de determinado tema na *agenda pública* e na *agenda de decisão*⁸⁶.

A abordagem das múltiplas vertentes teve grande repercussão entre os cientistas políticos⁸⁷. Do ponto de vista deste trabalho, um de seus principais méritos foi ter contribuído para a recuperação do interesse pelas ideias na Ciência Política. Mesmo mantendo o modelo do ator racional como referência, Kingdon salienta que motivação dos atores vai além do autointeresse, e que as disputas políticas envolvem “ideias de caráter empírico ou normativo”. Ele também merece crédito por lembrar que a maneira como os temas de política são apresentados é decisiva para seu sucesso ou fracasso.

As principais deficiências da abordagem de Kingdon são: privilegiar a dinâmica dos interesses ao investigar as políticas e não especificar o significado da expressão “ideias sobre políticas”. O autor assume que as políticas representam apenas “uma” idéia transformada em curso de ação estatal, cujo significado seria objetivo e autoevidente. Ele acredita, ainda, que apenas as “ideias que deram certo”, ou seja, aquelas que se “transformaram em políticas”, merecem ser investigadas. Logo, o analista não deveria

⁸⁶ Kingdon salienta que a inclusão na agenda pública depende tanto de ação intencional, quanto de sorte. Mesmo que haja atores de peso empenhados em levar um tema adiante, eventos catalisadores ou fatores intervenientes podem mudar repentinamente o foco da discussão, fazendo com que o tema seja abandonado no meio do caminho.

⁸⁷ Segundo John, seus pontos fortes seriam: reconhecer a complexidade e imprevisibilidade do processo de políticas públicas, enfatizar o papel do conhecimento nos setores de atuação estatal e salientar o caráter contingente da formação da agenda pública. Porém, a abordagem não explicaria a variação das políticas entre países e setores, seria demasiadamente calcada no sistema político norte-americano e não trataria adequadamente a implementação das iniciativas públicas (op. cit., p. 173-177).

perder tempo com as ideias abandonadas pelo caminho. No entanto, a vitória de uma idéia não significa a aniquilação das demais. O próprio Kingdon afirma que diversas ideias “flutuam” na vertente de políticas, esperando pela abertura de uma janela de oportunidade. Dito de outra forma: as ideias que não prevaleceram em determinado momento podem ser retomadas depois, em sua forma original ou modificada.

Baumgartner e Jones (1993) investigam os longos períodos de estabilidade da agenda pública, nos quais o debate se concentra em um número restrito de temas. A noção de *equilíbrio pontilhado* se refere à alternância entre longas calmarias e surtos de interesse público, atenção da mídia e ação política na formação da agenda pública⁸⁸. Na fase de *expansão*, diversos temas entram em pauta, mas apenas alguns deles se tornam salientes, devido à posição da opinião pública, o nível de cobertura da mídia e a atuação de grupos de interesse e/ou empreendedores de políticas⁸⁹. Na fase de *contração* da agenda, a dominância de determinado tema provoca o fechamento da pauta. Cada setor de atuação do Estado teria um padrão específico de expansão e contração da agenda pública e de decisão.

Segundo John (op. cit.), os “elementos centrais do modelo de equilíbrio pontilhado são os atores autointeressados e as ideias”⁹⁰. Ou seja: tratar-se-ia de mais uma tentativa de investigar as ideias a partir do modelo do ator racional. Apesar de considerarem as ideias os *blocos constitutivos* da agenda pública, Baumgartner e Jones se concentram na dinâmica dos interesses. Isso explica porque eles não conseguem extrair as consequências de seu modelo para o entendimento do lugar das ideias nas políticas, o que é lamentável, pois o estudo dos intercâmbios semânticos na fase de expansão da agenda, por exemplo, poderia ser extremamente esclarecedor.

⁸⁸ Para Baumgartner e Jones (op. cit.), esses surtos podem provocar mudanças drásticas dos temas em pauta, contrariando a ideia incrementalista aceita por Kingdon (op. cit.), de que a agenda pública e a agenda de decisão mudam gradualmente.

⁸⁹ Para os referidos autores, a entrada na agenda pública cria um *círculo virtuoso* que favorece a institucionalização do tema como política pública, induzindo atores de outros níveis de governo a adotar o mesmo posicionamento via *efeito de demonstração* (*bandwaggon effect*).

⁹⁰ As limitações desse referencial de análise, para John, seriam seu “caráter descritivo, o viés ascendente (*bottom-up*), a explicação da expansão da agenda por fatores externos ao modelo e o descaso diante do processo de implementação das políticas” (op. cit., p. 181-182).

A *teoria evolucionária* sintetiza a visão do processo de políticas públicas de John (op. cit., p. 167-195)⁹¹. Para ele, mesmo as abordagens multidimensionais não conseguem explicar a *estabilidade* e a *mudança* das políticas (*policy change*) e sua *variação* entre países e setores de atuação do Estado (*policy variation*). O modelo evolucionário seria multidimensional e dinâmico, além de distinguir os *constrangimentos* e *causas* da ação política. Os primeiros correspondem às instituições e aos padrões de relacionamento entre atores individuais e coletivos; as segundas remetem aos atores individualmente considerados e suas ideias e interesses. A interação entre autointeresse individual, constrangimentos e circunstâncias explicaria a dinâmica e o desfecho do processo de políticas públicas.

A formação e a evolução das *preferências* individuais seriam processos críticos na opinião de John. Baseando-se em Weber, ele sustenta que as preferências são formadas por meio de “pactos de mútua sobrevivência” entre ideias e interesses: os interesses se associam às ideias para adquirir conteúdo e direção, e as ideias se associam aos interesses para terem chance de se concretizar. Nesse sentido, as políticas seriam ideias concretizadas pela ação política autointeressada:

Evolutionary theory generates a causal explanation rather than just a description of change. Thus, if we examine the unit of analysis, the policies, which are ideas concretized by political action (i.e. interests), it is possible to explain the success of policy in evolutionary terms. As against another possible policy, it succeeds because there is a coalition behind it (at least in the way in which the public problem is defined at that point in time). There is a chance conjunction of events that make it successful. It is an idea that works. (JOHN, op. cit., p. 183, grifos nossos).

John acredita que o modelo evolucionário sintetiza as abordagens unidimensionais do processo de políticas públicas⁹², tendo por isso mais chances de *explicar* as variações entre setores e países e a estabilidade e mudança das políticas. A base desse modelo, entretanto, é a *Teoria da Escolha Racional* (TER), a abordagem unidimensional com maior capacidade explicativa, na opinião do autor. Isso explica porque ele utiliza um modelo de

⁹¹ A *teoria evolucionária* é apresentada por John (op. cit.) como uma extensão da *abordagem das múltiplas vertentes* de Kingdon (op. cit.) e do *modelo do equilíbrio pontilhado*, de Baumgartner e Jones (op. cit.).

⁹² *Institucional, associacional, socioeconômica, da teoria da escolha racional e ideacional.*

ação baseado no individualismo metodológico, no qual as ideias são concebidas como atributos de atores movidos pelo autointeresse.

John trata o autointeresse individual e as ideias como fatores distintos que incidem separadamente sobre as políticas públicas. No entanto, ele se vê obrigado a reunir esses dois fatores quando descreve o mecanismo de evolução das políticas em sua teoria: interesses e ideias “se aliam” para sobreviver à competição no sistema político. Isso sugere que, para John, o autointeresse individual não se legitima sem as ideias, e estas caem no esquecimento quando não promovem o autointeresse de atores políticos relevantes. Nesse sentido, as ideias são recursos que os indivíduos empregam na luta política. Essa visão subestima a dimensão social das ideias e leva a atribuir a elas papel subordinado diante do autointeresse individual.

2.3.2 A vertente pós-empiricista dos estudos de políticas

A modalidade de análise de políticas de orientação *pós-empiricista* tem como principais referências: a *Teoria do Discurso*, a *Teoria Crítica*, o *Pós-Estruturalismo*, o *Construtivismo Social* e o *Pós-Modernismo* (Fischer, 2003, p. 11-13). Essa vertente herdou do Construtivismo Social a negação do *dualismo objetivo-subjetivo*⁹³ e a ênfase no conceito de *significado social*⁹⁴. Ela também incorporou alguns dos principais temas do Pós-Modernismo, como a *crítica das metanarrativas*, a *posição antifundacionalista* e a *posição antiessencialista*⁹⁵. No entanto, as principais referências dessa modalidade de análise são a Teoria do Discurso e as *Teorias da Linguagem*, examinadas de forma sucinta na próxima seção.

⁹³ A separação entre sujeito e o objeto do conhecimento é típica da ontologia e epistemologia realista. Foucault (1980) desafia esse suposto, ao salientar que o conhecimento científico corresponde a um discurso e a uma forma de poder, e que a separação entre sujeito e objeto do conhecimento é uma estratégia de disciplinarização social (FABIAN, 1983; FABIAN, 1996).

⁹⁴ Os autores dessa vertente veem a realidade (e as formas de explicação da realidade) como uma teia de significados construídos por meio de práticas discursivas. Reconhece-se que o conhecimento social não é axiologicamente neutro, e que várias formas válidas de explicação e compreensão podem coexistir.

⁹⁵ O primeiro tema se refere à recusa de narrativas universais, o segundo, à afirmação da historicidade e contingência do conhecimento e das crenças sobre o mundo empírico, e o terceiro, à impossibilidade de determinar as características essenciais de conceitos e objetos, o que evidencia a fluidez e ambiguidade das identidades e significados (Howarth, 1995, p. 116-118). O pós-modernismo também critica a concepção estruturalista de significado, enfatizando a ambiguidade e a pluralidade dos sentidos linguísticos.

2.3.2.1 Linguagem, argumentação e discurso

As *teorias da linguagem* se subdividem em duas vertentes: as *teorias descendentes* (*top-down*), que abrangem a *Semiótica* e o *Estruturalismo*, e as *teorias ascendentes* (*bottom-up*), que abrangem a *Etnometodologia* e a *Análise da Conversação*. Segundo Alasuutari (2004), falta uma “teoria integrativa da construção do sentido que supere as limitações das atuais teorias da linguagem”⁹⁶. Essa síntese teórica deveria considerar o uso da linguagem em contextos discursivos e a integração entre os elementos discursivos e não discursivos da linguagem⁹⁷.

Alasuutari aponta, ainda, a urgência de superar a *noção mundana da linguagem*, que se baseia no suposto empiricista do acesso não problemático e direto à realidade⁹⁸. Sob esse prisma, o mundo seria uma “coisa” que existe independentemente do modo como é percebida, e a linguagem seria um instrumento para descrever a realidade “como ela é” e nomear eventos e objetos objetivos. Para o autor, ao contrário, a linguagem é um sistema de conceitos construídos na interação dos homens entre si e com o ambiente⁹⁹. Essa visão é consistente com a posição de Saussure (1966), que define a linguagem como um sistema de *signos* sem referentes na realidade externa. Os signos são unidades linguísticas que se subdividem em *significantes* (som e imagem das palavras) e *significados* (conceitos). A relação entre significantes e significados é arbitrária, pois o significado de uma palavra seria determinado por seu relacionamento com outras palavras.

⁹⁶ O autor salienta que o relacionamento entre as teorias da linguagem varia de acordo com sua posição diante de três temas: estruturas x práticas, realismo x relativismo epistemológico e relação entre significado e realidade material (Alasuutari, op. cit., p. 64).

⁹⁷ Os elementos não discursivos da linguagem se referem à relação entre conhecimento e poder e ao caráter “disciplinador” das sociedades ocidentais modernas, descrito por Foucault (op. cit.).

⁹⁸ Essa noção seria um desdobramento da *noção mundana da razão* (Pollner, 1987, citado por Alasuutari, op. cit.), que se baseia na ideia de que o ambiente físico e a realidade humana contém objetos que existem independentemente de nossos sistemas de classificação e que possuem qualidades intrínsecas. Para Alasuutari, essa noção transmitiria uma “reconfortante noção de permanência” e “fortaleceria a crença no eu, obscurecendo o caráter social das qualidades atribuídas aos indivíduos, o que explicaria a tendência de usar o mundo material imediato como modelo metafórico de toda a realidade.” (op. cit., p. 75).

⁹⁹ Segundo o autor, a credibilidade dessa visão tem a ver com a força da razão mundana no cotidiano.

O deslocamento do foco da *Filosofia* e das *Ciências Humanas e Sociais* para a questão da linguagem propiciou o desenvolvimento da *Teoria do Discurso* (TD)¹⁰⁰. Nos anos 1960 e 1970, a TD começa a ser aplicada à Antropologia, Sociologia, Psicologia e Linguística¹⁰¹. Nos anos 1980, a TD se consolidou na *Psicologia Social*, notabilizando-se pela ênfase na conversação e a rejeição dos fundamentos da Psicologia ortodoxa: o *experimentalismo*, o *empirismo*, o *realismo* e o *mentalismo* (VAN DIJK, 2004; 2007). Apesar dessa vocação para a heterodoxia, segundo Howarth (2000), a TD não nega a existência de uma realidade externa à mente humana, apenas enfatiza que o significado dos objetos é definido por sua inserção em um dado referencial discursivo¹⁰². Na mesma linha, Van Dijk reconhece que a sociedade não é constituída apenas por fenômenos discursivos, mas afirma que “o pensamento, a interpretação e a comunicação sobre todos os tipos de fenômenos são expressos por meio de textos ou falas, o que significa que tudo o que sabemos sobre esses fenômenos é construído discursivamente” (2004, p. 13-14).

Íñiguez (2004) identifica duas tradições de análise de discurso, a anglo-saxônica e a francesa. A tradição anglo-saxônica se baseia na *Teoria dos Atos de Linguagem* de Austin (1962), segundo o qual é possível “fazer coisas com palavras”. Essa tradição assume que a linguagem afeta a realidade social e privilegia o estudo da *argumentação*¹⁰³ e da *retórica* (BILLIG, 1987; POTTER e WETHERELL, 1987). A tradição francesa se baseia na obra de

¹⁰⁰ Alguns autores veem os estudos de discurso como uma perspectiva teórico-metodológica e uma ferramenta de investigação sobre as práticas linguísticas que sustentam determinadas relações sociais (Íñiguez, 2004). Outros sustentam que a TD é um campo autônomo de estudo, com objetos, teorias e princípios característicos (Van Dijk, 1997, p. 32).

¹⁰¹ Van Dijk (1997) salienta que a Ciência Política foi uma das únicas disciplinas que não se interessaram pela questão do discurso, tendo preferido desenvolver uma tradição de estudo da comunicação e da retórica política, em vez de investir na análise detalhada de falas e textos (op. cit., p. 27).

¹⁰² “Where discourse theory parts company with some versions of realism is, first, in its claim that there is no ‘extra-discursive’ realm of meaningful objects, and, second, in its rejection of the view that this independent realm of objects determines the meaning of those objects. From a discourse theory perspective, for objects to be meaningful they must be part of a wider discursive framework. Thus, meanings cannot be reduced either to the world of (extra-discursive) objects, or to realm of ideas and concepts. Therefore, the meaning of our objects of investigation – and these include all practices, institutions, speeches, texts and so on – are dependent on the relational configurations (of discourses) that confer identity to them.” (HOWARTH, op. cit., p. 127-128, grifos nossos).

¹⁰³ A noção de argumentação se refere ao “uso do idioma para justificar ou refutar determinada posição, com o objetivo de conseguir conformidade com relação a determinados pontos de vista.” (EEMEREN et. alli, citado por VAN DIJK, 1997).

Foucault, que vê a linguagem como um conjunto de instrumentos para regulamentar as relações sociais¹⁰⁴.

A noção de *discurso* se refere a um conjunto de enunciados empregados em diferentes contextos (fala, interação social e conversação) e níveis de análise (indivíduos, grupos e estruturas socioculturais). Os discursos podem ser definidos como *práticas sociais, sistemas de significado, eventos discursivos ou eventos comunicativos*¹⁰⁵. A literatura discute, ainda, a relação entre discurso, ideologia e poder. Howarth (1995) enfatiza que os discursos moldam a visão de mundo e os padrões de atuação dos atores, além de constituir o fundamento de instituições e organizações sociais. No entanto, para ele, discurso não é sinônimo de ideologia: o primeiro conceito seria mais abrangente do que o segundo, referindo-se a “todos os tipos de práticas sociais e políticas, organizadas ou não organizadas, excepcionais ou cotidianas.” (op. cit., p. 115).

Para Van Dijk (1997), os eventos discursivos abrangem três dimensões: *usos da linguagem, comunicação de crenças e modalidades de interação social*. Cada dimensão corresponde a uma abordagem da análise de discurso. A primeira se caracteriza pelo foco no discurso em si mesmo, ou seja, nas estruturas da fala e dos textos. A segunda privilegia a cognição, e a terceira a estrutura social e a cultura. O autor acredita que o desafio dos analistas é integrar o trinômio discurso/cognição/sociedade, por meio de empreendimentos multidisciplinares¹⁰⁶.

¹⁰⁴ Dentre as modalidades de análise de discurso, destacam-se o *Estruturalismo, a Semiótica, a Pragmática, a Gramática Discursiva, a Sociolinguística, a Etnomedologia, a Etnografia da Comunicação, a Análise Conversacional, a Análise Crítica do Discurso e a Psicologia Discursiva* (INIGUEZ, 2004; VAN DIJK, 1997).

¹⁰⁵ Para Iñiguez e Antaki (1994, p. 63), o discurso consiste em um “conjunto de práticas linguísticas que mantém e promovem certas relações sociais”. Para Fairclough (1992), o discurso é uma prática socialmente regulada que tem dimensão *textual, discursiva e social*. Howarth (2000, p. 9) concebe os discursos como “sistemas de significado historicamente específicos que formam a identidade de sujeitos e objetos.” Hajer (1995, p. 44) os define como “conjuntos específicos de ideias, conceitos e categorizações produzidas, reproduzidas e transformadas para dar significado a relações físicas e sociais”. Shapiro (1981) enfatiza o mesmo aspecto ao afirmar que os discursos “estabelecem as normas para o desenvolvimento de conceitualizações utilizadas para compreender os fenômenos.” (op. cit., p. 130).

¹⁰⁶ Para Van Dijk (1997): “*Indeed, if we want to explain what discourse is all about, it would be insufficient to merely analyze its internal structures, the actions being accomplished, or the cognitive operations involved in language use. We need to account for the fact that discourse as social action is being engaged in within a framework of understanding, communication and interaction which is in turn part of broader sociocultural structures and processes*” (Van Dijk, 1997, p. 21, grifos nossos).

A *gramática dos discursos*, que se refere aos usos da linguagem, abrange o estudo da *sintática* e da *semântica discursiva*, além da análise de outros aspectos do discurso, como: *estilo, retórica e estruturas formais*¹⁰⁷. A dimensão retórica se refere às estruturas ou *figuras de linguagem* que tornam o discurso mais memorável e, portanto, mais persuasivo (aliterações, rimas, ironia, metáforas, hipérboles etc.) (VAN DIJK, 1997). O estudo da comunicação de crenças, tarefa das abordagens do discurso focadas na cognição, pode ter um viés *mentalista* ou *social*. As abordagens mentalistas estudam os mecanismos psicológicos por meio dos quais os indivíduos representam cognitivamente os objetos sociais. As abordagens sociais enfatizam a historicidade do sujeito que percebe e do conhecimento que ele constrói sobre o mundo. Por isso, elas tratam esse sujeito como membro de uma cultura ou grupo ou como participante de interações sociais (CONDOR e ANTAKI, 1997)¹⁰⁸.

Van Dijk (1997, p. 17) busca sintetizar essas perspectivas, pois, para ele, os discursos envolvem tanto a cognição individual quanto a sociocultural. O uso da linguagem teria uma dimensão mental e uma dimensão social: a primeira se relaciona a processos cognitivos dos usuários que explicam as variações pessoais no uso dos discursos; a segunda tem a ver com normas, valores, regras de comunicação e representações sociais (conhecimentos, atitudes, ideologias) compartilhadas pelo grupo, comunidade ou cultura. Van Dijk afirma, ainda, que os usuários se relacionam ativa e estrategicamente com esse repertório social.

2.3.2.2 Os pós-empiricistas em ação

A vertente pós-empiricista aplica os conceitos de linguagem, argumentação e discurso ao estudo do processo de políticas públicas. De maneira geral, os autores da vertente

¹⁰⁷ O estilo tem a ver com a variação no uso de itens léxicos para se referir aos mesmos objetos. Essa escolha é função do tipo de discurso e do contexto discursivo (falante, perspectiva, audiência etc.). (Van Dijk, 1997)

¹⁰⁸ Para essa vertente, o discurso é um evento social, uma modalidade de ação em forma de texto e de fala, que se manifesta em decisões grupais ou negociações sobre estruturas de crenças. Os discursos seriam formulados coletivamente e serviriam a finalidades locais e institucionais. As falas das pessoas (suas descrições de si mesmas, os estereótipos de categorias sociais, as posições e atitudes) seriam ações públicas que servem a determinadas funções sociais. Em suma, os discursos seriam recursos culturais coletivamente construídos, dos quais as pessoas lançam mão para perseguir seus planos e projetos.

procuram uma posição intermediária entre o *idealismo* e o *realismo* (HOWARTH, op. cit., p. 127-128). Se, por um lado, negam que haja uma realidade extradiscursiva que determina o significado dos objetos, por outro reconhecem que a construção de significados não está contida na mente individual, mas acontece no interior de formações discursivas historicamente situadas.

Fischer (op. cit.) defende uma modalidade de análise de políticas baseada em supostos e categorias analíticas que se distanciam do “paradigma neopositivista, empiricista e tecnocrático” dominante na subdisciplina. Para o autor, a vertente hegemônica sucumbiu ao “fetiche da metodologia”, o que se manifestaria na “obsessão pelo empírico” e na pretensão de produzir análises objetivas e teorias universalmente aplicáveis. As categorias analíticas privilegiadas por Fischer são as de *significado social*, *estórias*, *enquadramentos* e *discursos*. A noção de significado social se refere ao conjunto de imagens e ideias relativo a determinado objeto ou prática que se expressa por meio de símbolos e signos construídos em contextos institucionais e sociais. Apesar de se vincular a valores e ideologias, o significado social não seria redutível a esses conceitos. Para Fischer, a vertente hegemônica dos estudos de políticas subestima a questão do significado, seja porque a considera irrelevante, seja porque carece de instrumental analítico para lidar com ela. A vertente pós-empiricista analisa dois níveis de significado no processo de políticas públicas: as interpretações dos participantes do processo deliberativo e as “interpretações de segunda ordem” dos analistas de políticas.

Segundo Fischer, o processo de políticas públicas visa “criar e controlar sistemas compartilhados de significado social por meio da competição entre discursos” (op. cit., p. 42). Os resultados intangíveis ou simbólicos do processo de políticas públicas seriam tão ou mais importantes quanto os resultados tangíveis, a distribuição de bens e serviços públicos. Em contextos democráticos, as decisões sobre políticas devem ser justificadas, o que obrigaria os atores a tornar explícitos os sistemas de significado nos quais se referenciam. O embate entre sistemas de significado resultaria na tomada de decisões e na formação de convicções entre participantes e observadores do processo deliberativo.

Para Fischer, a política democrática é uma “luta pelo poder por meio de argumentos sobre a melhor *estória*” (op. cit., p. 41). Essa categoria analítica corresponde à unidade básica dos discursos, o mecanismo linguístico que cria e mantém a ordem discursiva. É por meio das estórias que os atores atribuem significado a fenômenos sociais e políticos (HAJER, 1995). Há vários tipos de estórias, mas todas têm em comum a estrutura narrativa sequencial (enredos com começo, meio e fim), personagens que desempenham papéis dramáticos estereotipados (protagonistas e antagonistas) e recursos linguísticos que facilitam a comunicação e a persuasão (como metáforas, sinédoques e analogias)¹⁰⁹.

Segundo Fischer, as estórias que se contrapõem no processo de políticas públicas apresentam diferentes relatos das causas dos problemas e dos responsáveis por criá-los e solucioná-los (os “vilões” e os “mocinhos”). Elas defendem (explícita ou implicitamente) determinada forma de ver as coisas e promovem iniciativas de política consistentes com essa visão. Nesse sentido, as estórias naturalizam determinada representação do mundo e prescrevem modelos de comportamento. Elas também funcionam como “atalhos cognitivos” para posicionar atores e práticas institucionais em um dos lados em competição. Para Fischer, a análise das estórias ligadas a um tema de política mostra o que está em jogo e explicita as preferências dos atores.

De acordo com Goffman (1974), a noção de *enquadramento* se refere ao princípio que organiza a atribuição de significado aos objetos e fenômenos sociais. Os enquadramentos seriam quadros interpretativos ou lentes que salientam certos aspectos da realidade e obscurecem outros. Também há autores que falam em *enquadramentos de políticas* (*policy frames*), que corresponderiam às estórias normativas e prescritivas que estabelecem um problema de política e um curso de ação estatal a ele direcionado (SCHOEN e REIN, 1994; REIN e LAWS, 1999). Essas estórias não representariam apenas pontos de vista diferentes sobre os problemas, mas formas concorrentes de definir os “fatos” que motivam a disputa política.

¹⁰⁹ Segundo Iñiguez (2004), os *recursos linguísticos* correspondem ao conjunto de formas linguísticas pertencentes a todos os níveis do idioma à disposição dos falantes (sons, morfemas, palavras, construções sintáticas ou características e estruturas semânticas, processos de inferência etc.).

Segundo Gusfield (1981) e Hoffman (1995), o *conflito de enquadramentos* (*frame conflict*) é o cerne da deliberação sobre políticas. Os participantes desse processo lutariam para conquistar o direito de estabelecer “como as coisas são”, pois essa conquista lhes daria acesso a benefícios materiais e simbólicos. Contudo, os enquadramentos são constantemente redefinidos no processo de políticas públicas, dado que o posicionamento dos atores varia em função do contexto institucional, político e social relacionado ao tema de política. Mudanças nesse contexto oferecem a eles a oportunidade (ou a necessidade), de encontrar novas maneiras de “enquadrar” esses temas.

Fischer (op. cit.) tem resistências em relação à noção de *ideias*. Ele prefere substituí-la pela noção de *discurso*, que seria mais consistente com os supostos e objetivos da análise política pós-empiricista. O autor distingue as duas noções da seguinte forma:

It is also important to recognize that, while ideas fit into an overarching category of 'mind', discourse pertains to the category of language. (...). The shift to discourse involves a transfer of ideas out of the context of mind to the context of language. Although the focus of most policy theorists on ideas moves – intentionally or unintentionally – beyond an empirical-analytical focus (as either apprehension of sense data or logical deduction), it still problematically tends to preserve the Kantian possibility of the 'individual mind' and the view that ideas and actions originate with individuals (a position known as “methodological individualism”). For the discursive turn, in contrast, language and ideas are irreducible to the individual. (FISCHER, op. cit., p. 41, grifos nossos).

Para Fischer, as ideias não são recursos ou atributos dos atores, são significados discursivos intersubjetivos que não devem ser vistos como “propriedade” de nenhum ator em particular¹¹⁰. Porém, mesmo nesse sentido, o conceito de ideias seria menos apropriado do que o de discurso para o estudo das políticas. Segundo o autor, a noção de discurso problematiza aspectos do processo de políticas públicas protegidos sob o “mito do dado” e explicita a arbitrariedade dos supostos sobre o mundo empírico nos quais esse processo se baseia. Para a vertente pós-empiricista, os discursos são, ao mesmo tempo, o objeto e o principal instrumento das disputas sobre políticas.

¹¹⁰ O autor salienta, ainda, que o foco no discurso implica ver interpretações e significados como *elementos constitutivos* dos sistemas sociais e práticas institucionais, em vez de fatores externos que os afetam “de fora”, como para os neopositivistas. Nesse sentido, a ação política seria constituída por discursos hegemônicos (cristalizados em instituições) ou minoritários (FISCHER, op. cit., p. 44-45).

Fischer salienta, ainda, que os discursos expressam e reproduzem sistemas e práticas sociais de poder¹¹¹. Eles “suprem a sociedade com as histórias que servem como modelos positivos e negativos de comportamento”, contribuindo para “normalizar” o pensamento da sociedade em um dado período. Os discursos funcionariam como “estruturas sócio-linguísticas profundas” que organizam a compreensão da realidade. Nesse sentido, eles teriam *poder formativo* e *constitutivo*, pois estabelecem os princípios básicos da organização social e os significados que permeiam as interações em um sistema sócio-cultural. (op. cit., p. 74).

Uma evidência do poder constitutivo dos discursos seria seu papel na constituição dos atores sociais e políticos “por meio de práticas discursivas que delimitam fronteiras provisórias entre segmentos sociais” (FISCHER, op. cit., p. 83)¹¹². Para o autor, o conceito de *coalizões de discurso* de Hajer (1995)¹¹³ seria o mais adequado para descrever os grupos que atuam no processo de políticas públicas, os quais são formados com base no compartilhamento de histórias ou narrativas. Essas histórias reuniriam fatos e valores, ou seja, misturariam elementos cognitivos, normativos, estéticos e afetivos, o que as tornaria inerentemente ambíguas, sujeitas a múltiplas interpretações. A ambiguidade das histórias explica porque as coalizões de discurso são inclusivas e flexíveis, o que facilitaria sua atuação em um ambiente complexo e instável como o do Estado (HAJER, op. cit., p. 105).

Fischer (op. cit.) critica as abordagens neopositivistas centradas na noção de autointeresse e na noção de ideias, e, mais sutilmente, também critica as abordagens pós-empiricistas centradas na noção de ideias. Para ele, o conceito de discurso é mais apropriado para investigar os significados sociais que estruturam o processo de políticas públicas, pois, ao contrário do conceito de ideias, ele facilita a ruptura com o suposto do individualismo

¹¹¹ Fischer se baseia no conceito foucaltiano de *práticas discursivas*, interpretações amplamente aceitas dos fenômenos físicos e sociais que produzem e sancionam comportamentos. Os discursos seriam uma modalidade de prática discursiva, o que os tornaria manifestações do poder disperso nas relações sociais (op. cit., p. 73).

¹¹² Essa perspectiva se opõe à das vertentes que atribuem maior peso às estruturas e à ideologia na constituição dos sujeitos sociais, como salienta Howarth (1995, p. 121-124).

¹¹³ Esse conceito se contrapõe às *coalizões de advocacia* de Sabatier e Jenkins-Smith (1999), que representaria a visão neopositivista sobre os grupos no processo de políticas públicas.

metodológico. Dessa forma, Fischer reitera a centralidade da linguagem e da argumentação no processo de políticas públicas.

Fischer salienta, ainda, que as análises pós-empiricistas não devem separar a *dimensão simbólica* da *dimensão instrumental* das políticas. A vertente hegemônica da subdisciplina considera que as políticas consistem em iniciativas concretas para resolver problemas reais. A vertente pós-empiricista/interpretivista não nega a materialidade das políticas, apenas lembra que elas também são entidades simbólicas. Seguindo essa orientação, Majone (1989) investiga os *recursos dialógicos* (evidências e categorias retóricas) empregados pelos atores para defender alternativas de política. Para ele, esses atores são “produtores de argumentos”: quanto mais convincentes esses argumentos forem, mais chances os atores têm de alcançar seus objetivos¹¹⁴.

Yanow (1996) pratica uma modalidade de análise interpretivista que compara o processo de políticas públicas a um *canal de comunicação*, no qual atores (emissores) elaboram mensagens (políticas) para determinadas audiências (receptores), que as interpretam a partir de seus quadros de referência. As políticas seriam *textos* produzidos por meio de processos interpretativos contínuos. Além de instrumentos para solucionar problemas, elas seriam atos ou eventos que expressam valores, visões de mundo e identidades. O significado das políticas definiria seu funcionamento como mecanismos distributivos¹¹⁵.

A modalidade de análise de políticas proposta por Stone (2002) se fundamenta na crítica ao *projeto de racionalidade* da subdisciplina¹¹⁶, baseado em um *modelo de raciocínio*

¹¹⁴ Para Majone, a análise política tradicional, que ele chama de *decisionista*, subestima a importância da comunicação e da persuasão na formulação e implementação das políticas. O suposto do decisor unitário e a visão instrumental do processo decisório seriam suas principais limitações (op. cit., p. 15-20).

¹¹⁵ Yanow (op.cit.) acredita que os significados das políticas são criados por meio da interação entre atores e *artefatos* (linguagens, objetos, práticas e textos) no contexto organizacional e social. Por isso, ela privilegia o processo de implementação, pois o significado original das políticas pode ser drasticamente modificado nessa fase. A unidade de análise da autora são as diversas *comunidades interpretativas* (ou *culturas*) das *organizações*, grupos mais ou menos coesos e estáveis que compartilham símbolos, significados, linguagens e práticas. Esses grupos disputariam a prerrogativa de definir, pelo menos temporariamente, o significado de determinada iniciativa.

¹¹⁶ Segundo a autora, o objetivo desse projeto, levado adiante pela Ciência Política norte-americana do pós-guerras, seria resgatar as *políticas* (*policies*) das irracionalidades da *política* (*politics*), por meio de métodos

(modelo do ator racional), um *modelo de sociedade* (mercado) e um *modelo do processo de políticas públicas* (objetivista, racionalista e tecnocrático). A vertente neopositivista da disciplina assume que uma política bem formulada tem significados “objetivos”¹¹⁷; Stone sustenta que o significado das políticas nunca é literal ou autoevidente, dada sua ambiguidade constitutiva.

Para a autora, a deliberação sobre políticas se baseia em processos de representação simbólica. Um símbolo é uma coisa que representa outra, e seu significado depende de interpretação, ou seja, não é intrínseco ao símbolo, mas criado por aqueles que o utilizam. Além disso, o vínculo entre significantes e significados é precário e contingente, podendo haver sucessivos processos de *mudança semântica*¹¹⁸ por meio dos quais se formam precipitados de significados relativos a determinado significante. Stone conclui que o mesmo significante pode ser interpretado de diferentes formas no processo de políticas públicas, e que todas essas interpretações são igualmente plausíveis.

Essa constatação a leva a propor a noção de *paradoxo*, que se refere à coexistência no processo de políticas públicas de significados mutuamente excludentes pela lógica formal. O conceito hegemônico de racionalidade exclui esses paradoxos do campo de visão do analista, pois os apresenta como distorções que podem e devem ser corrigidas, postura que Stone considera tendenciosa e equivocada. Com base na noção de paradoxo, ela propõe o *modelo de raciocínio metafórico*, segundo o qual os indivíduos utilizam metáforas e analogias para processar informações e comunicar significados. A autora parte do suposto de que a cognição humana funciona pela categorização e interpretação. Ela enfatiza, ainda, que o raciocínio metafórico tem sentido estratégico, pois envolve objetivos de caráter político e metapolítico: persuadir os interlocutores sobre o tema em discussão e apresentar diferentes visões da disputa política e das regras para a resolução de conflitos. Nesse sentido, as disputas políticas seriam *conflitos de metáforas*.

“científicos” de formulação e implementação de iniciativas estatais. Para a autora, a aplicação da TER ao estudo das políticas públicas representaria o auge do projeto de racionalidade.

¹¹⁷ Stone (op. cit.) também discorda da premissa, aceita por boa parte da literatura da subdisciplina, de que as iniciativas estatais fracassam porque não são elaboradas de acordo com as “boas práticas” da área. Essa premissa depende da crença na existência de regras universais para a produção de políticas, da qual Stone não compartilha.

¹¹⁸ Sobre esse conceito, ver Shore e Wright (1997)

Stone também propõe a substituição do modelo da sociedade como mercado pelo *modelo da comunidade (pólis)*. A pólis seria um conjunto de *comunidades políticas*¹¹⁹, definidas como grupos de pessoas que vivem sob as mesmas regras e *estruturas de governança* e que teriam objetivos distintos dos objetivos de seus membros individuais. Stone rompe com a perspectiva individualista ao salientar que os membros da pólis se inserem em complexas teias sociais e unidos por relações de associação, dependência e lealdade, baseadas em costumes e normas formais e informais¹²⁰. As pessoas estariam ligadas por laços emocionais e tradições, e fariam parte de grupos compulsórios e voluntários.

Para Stone, o interesse público representa para a pólis o mesmo que o autointeresse representa para o mercado. Ela coloca esse conceito no centro da disputa política, pois acredita que o significado atribuído ao interesse público em cada conjuntura tem impacto na distribuição de recursos materiais e simbólicos. Por isso, o conceito de interesse público seria sempre uma construção social provisória. Além disso, as concepções de autointeresse e de interesse público seriam intimamente relacionadas, apesar de frequentemente entrarem em rota de colisão¹²¹.

Stone entende as políticas como modos de regulação social que estabelecem fronteiras e prescrevem comportamentos. Por isso, o processo de políticas públicas diria respeito menos à resolução de problemas do que à formação de grupos que pretendem alcançar propósitos políticos. Para a autora (op.cit., p. 34), esse processo pode ser definido como uma “luta sobre ideias, por ideias e com ideias”, sendo as ideias entendidas como “coleções de argumentos construídos na comunidade política a favor de diferentes maneiras de ver o mundo.” A vertente neopositivista não reconheceria a importância das ideias:

¹¹⁹ As comunidades políticas podem conter diversas *comunidades culturais*, grupos de pessoas que compartilham um referencial cultural e definem sua identidade a partir de uma língua, história e tradições comuns (STONE, op. cit., cap. 1).

¹²⁰ A *influência, a cooperação e a lealdade* seriam forças que estabelecem vínculos entre os indivíduos e a comunidade em que vivem e contribuem para a constituição dos grupos sociais e políticos.

¹²¹ “*This is not to deny that politics also includes people pursuing their self-interest. But there is no society on Earth in which people are allowed to do that blatantly and exclusively, so that even if we only want to understand how people pursue their self-interest, we need to understand how conceptions of the public interest shape and constrain people’s strategies for pursuing their own interests.*” (STONE, op. cit., p. 22, grifos nossos).

The production model (stages model) fails to capture what I see as the essence of policy making in political communities: the struggle over ideas. Ideas are a medium of exchange and a mode of influence even more powerful than money and guns. Shared meanings motivate people to action and meld individual striving into collective action. Ideas are at the center of political conflict. Policy making, in turn, is a constant struggle over the criteria for classification, the boundaries of categories, and the definition of ideals that guide the way people behave. (STONE, op. cit., p. 11, grifos nossos).

Como os demais pós-empiricistas, Stone acredita que o processo de políticas públicas consiste na disputa pela definição de significados sociais. Isso explica porque a linguagem, o discurso, a retórica e persuasão são conceitos centrais na modalidade análise de políticas praticada pela autora. Os lados em conflito criariam diferentes *representações* (*portrayals*) da disputa política (o que está em jogo, quem é afetado e como) e buscariam convencer seus interlocutores da legitimidade de suas posições. Para ela, os analistas de políticas devem ser capazes de elucidar esses “conflitos de metáforas e analogias.”

A disputa de representações ocorre por meio do embate entre *argumentos sobre políticas*, que a autora subdivide em três dimensões: *objetivos*, *problemas* e *soluções*. Os objetivos dizem respeito a ideias que expressam valores da vida comunitária, como *equidade*, *eficiência*, *segurança* e *liberdade*. Mesmo que haja consenso aparente sobre tais valores, seu significado concreto será sempre objeto de disputas acirradas. Além de se referir a aspirações sobre a vida em sociedade, tais valores sociais básicos servem como padrões para a avaliação das políticas.

O conceito de problemas tem a ver com a distância entre o *status quo* e tais objetivos e valores. As formas de definição de problemas nos argumentos sobre políticas variam de acordo com a linguagem e o mecanismo de interpretação utilizado. Stone identifica as seguintes linguagens: *símbolos*, *números*, *estórias causais*, *interesses* e *decisões*. As soluções seriam “resoluções temporárias do conflito de interpretações” materializadas nas políticas públicas, vistas por Stone como intervenções na realidade social, ou seja, tentativas deliberadas de mudar comportamentos ou alterar o *status quo* (op. cit., p. 12). Os instrumentos utilizados nesses projetos de engenharia social são *sistemas de indução*, *regras*, *fatos*, *direitos* e *poderes*. A Introdução deste trabalho apresentou detalhadamente

as linguagens para definição de problemas e os instrumentos de política mencionados por Stone.

2.3.3 Neopositivistas e pós-empiricistas: ideias, discursos e interesses

Esta seção examinou a vertente neopositivista e pós-empiricista das abordagens baseadas nas ideias. Na verdade, como mostra o Quadro 7, a maioria dos autores pós-empiricistas substitui a noção de ideias pela de discurso, ao investigar a dimensão simbólica do processo de políticas públicas. Esta seção compara os autores filiados às duas vertentes, procurando identificar a potencial contribuição de cada perspectiva para a investigação em foco.

O Quadro 7 evidencia que neopositivistas e pós-empiricistas têm pouco em comum, confirmando a tese de Drysek e Bobrow (1987) sobre o nexo entre supostos ontológicos, epistemológicos e metodológicos e modalidades de análise de políticas, dado que esses supostos direcionam a escolha da matriz teórica, da unidade de análise e das categorias analíticas centrais¹²². Autores identificados com vertentes opostas também tendem a atribuir significados distintos a categorias analíticas nominalmente iguais, o que também pode acontecer entre autores da mesma vertente, como se verá adiante.

John (op. cit.) é incisivo em suas críticas à vertente pós-positivista. Para ele, ao entender o processo de políticas públicas como uma “disputa entre discursos”, essa vertente transforma as próprias políticas em formas discursivas, o que evidencia a sobrevalorização das ideias nesse referencial analítico (op. cit., p. 157). Contudo, John reconhece que os autores da vertente assumem posições mais ou menos radicais. Stone (op. cit.), por exemplo, praticaria uma “forma moderada de construtivismo social”, pois, apesar de acreditar que “as ideias criam a política”, reconheceria que as “relações sociais de poder” limitam a autonomia dessa variável na conformação das decisões. Por outro lado, Yanow (op. cit.) e Fischer (op. cit.) teriam levado ao extremo o papel da linguagem no processo de

¹²² As modalidades de análise são constituídas a partir da combinação entre um tipo de *teoria do conhecimento* e um *quadro de referência analítico* consistente com tal teoria (BOBROW e DRYSEK, op. cit.).

políticas públicas ao sugerir que ideias articuladas em discursos atuariam como “fatores causais independentes”. Para John, isso seria o mesmo que dizer que os sistemas de ideias influenciam mais o comportamento dos atores do que o autointeresse¹²³.

¹²³ John acusa Yanow de defender a versão pós-positivista mais radical: a autora teria transformado a própria noção de política em discurso e reduzido o processo de políticas públicas à construção de sistemas de significado. Nesse sentido, a formulação e implementação das políticas equivaleria à “manufatura de símbolos” (nomes dos programas, rituais, estrutura organizacional, decoração dos prédios etc), uma vez que Yanow não menciona nenhum dos condicionantes ou consequências materiais desse processo. John entende que, sob esse prisma, “as noções de causa e efeito desaparecem e tudo se torna interpretação.” (op. cit., p. 158).

Quadro 7 - Vertente neopositivista e pós-empiricista dos estudos de políticas

Aspectos	John	Fischer	Majone	Yanow	Stone
Supostos ontológicos, epistemológicos e metodológicos	Realismo	Realismo + idealismo	Realismo + idealismo	Realismo + idealismo	Realismo + idealismo
	Neopositivista	Pós-empiricista	Pós-empiricista	Pós-empiricista	Pós-empiricista
Abordagem	Teoria evolucionária	Análise política interpretativa	Análise de categorias retóricas	Etnografia das organizações	Análise dos argumentos sobre políticas
Foco do debate teórico	Vertente hegemônica e vertente pós-empiricista da subdisciplina de políticas públicas	Análise política positivista, empiricista e tecnocrática	Abordagem <i>decisionista</i> do processo de políticas públicas	Análise política literal e instrumental	<i>Projeto de racionalidade</i> da vertente hegemônica dos estudos de políticas públicas
Categorias analíticas centrais	Causas da ação política (interesses e ideias)	Significado social	Recursos dialógicos (evidências e categorias retóricas)	Significados contextuais das políticas	Significados compartilhados
	Constrangimentos da ação política (padrões associativos, instituições e variáveis socioeconômicas)	Narrativas/estórias		Símbolos	Paradoxos de políticas
Modelo de ação		Enquadramentos		Metáforas organizacionais	Argumentos sobre políticas (objetivos, problemas e soluções)
		Discurso			Metáforas/analogias
					Idéias
	Atores autointeressados, calculistas e estrategicamente orientados	Atores estrategicamente orientados	Atores como “produtores de argumentos”	Atores com raciocínio metafórico	Atores estrategicamente orientados, motivados pelo autointeresse e interesse público

Aspectos	John	Fischer	Majone	Yanow	Stone
Concepção de políticas públicas	Instrumental Formuladas e implementadas via escolhas ou decisões	Intervenções estratégicas e instrumentos de competição simbólica.; Modalidade de ação social baseada em significados construídos via linguagem	Simbólica e substantiva	Simbólica e substantiva Atos ou eventos expressivos, distributivos e instrumentais	Simbólica e substantiva Modalidade de ação social e instrumento de regulação social
Visão do processo de políticas públicas	Luta política para materializar ideias e transformá-las em interesses	Competição entre discursos para criar e controlar sistemas de significados sociais compartilhados	Debate e argumentação para realização de julgamentos morais e escolhas de políticas	Canal de comunicação que viabiliza a criação, transmissão e interpretação de significados; Foco no processo de implementação	Disputa pela definição de significados sociais (critérios de classificação, fronteiras de categorias) Conflito de metáforas e analogias
Unidade de análise	Atores individuais (individualismo metodológico)	Coalizões de política/coalizões de discurso	Grupos	Comunidades interpretativas ou comunidades simbólicas das organizações	Grupos e organizações formados via influência, cooperação e lealdade
Foco nas ideias ou no discurso	Ideias	Discurso	Discurso	Discurso	Ideias
Conceito de ideias	Produto de processos cognitivos e valorativos Recurso de atores individuais	Crenças sobre o mundo empírico (relações causais) e crenças normativas (aspectos morais) Significados discursivos intersubjetivos	Não menciona	Não menciona	Coleção de argumentos construídos na comunidade política a favor de diferentes maneiras de ver o mundo

Aspectos	John	Fischer	Majone	Yanow	Stone
Relação ideias e interesses	Subordinação das ideias aos interesses	Articulação de ideias e interesses nos discursos	Não menciona	Não menciona	Articulação de ideias e interesses nos argumentos sobre políticas

Fonte: elaborada pelo autor.

A comparação entre autores pós-empiricistas evidencia alguns aspectos interessantes. Evidentemente, eles têm muito em comum, como a perspectiva construtivista sobre o conhecimento social, o reconhecimento do caráter político da análise de políticas e a crença de que a linguagem, a argumentação e a persuasão constituem o centro do processo de políticas públicas. Esses autores também fazem praticamente as mesmas críticas à abordagem neopositivista. Todos atacam o modelo do ator racional e elegem os grupos como unidade de análise, o que os distancia do individualismo metodológico, além de entenderem que os grupos são formados a partir de valores e crenças comuns.

No entanto, os autores pós-empiricistas recorrem a diferentes conceitos para caracterizar esses grupos: Fischer usa o conceito de *coalizões de discurso* de Hajer (op. cit.), Yanow, o de *comunidades interpretativas* ou *comunidades simbólicas* das organizações, e Stone, o de *comunidades de políticas* ou *comunidades de pensamento*. Yanow e Stone substituem o termo “coalizões”, típico do paradigma dominante da Ciência Política, pelo termo “comunidade” para explicitar seu afastamento do modelo da sociedade como mercado e enfatizar o caráter coletivo dos objetivos perseguidos por tais grupos.

Aparentemente, os pós-empiricistas utilizam as mesmas categorias analíticas, como *significado social*, *enquadramentos*, *discursos*, *argumentos*, *estórias* e *ideias*. No entanto, cabe indagar se eles as empregam de forma semelhante. Para Fischer, os enquadramentos são a categoria analítica de maior alcance, pois é a partir desses quadros de referência que os discursos, argumentos e ideias que se manifestam no processo de políticas públicas são construídos. Em seguida viriam os discursos, entendidos como subsistemas de significado, cujo confronto cria sistemas de significado social mais abrangentes. No cotidiano da interação social, os discursos se manifestariam por meio do embate entre os argumentos dos atores. As estórias seriam um tipo de argumento. As ideias, entendidas como “crenças empíricas e normativas”, seriam as unidades básicas dos argumentos, mas Fischer propõe o abandono desse conceito para evitar interpretações que associam as ideias a construtos cognitivos individuais.

Stone usa as mesmas categorias analíticas de forma significativamente distinta: as ideias seriam o todo no qual os argumentos estão contidos. A autora usa o termo “ideias” no mesmo sentido que Fischer usa o termo “discurso”, definindo-as como “coleções de argumentos a favor de diferentes maneiras de ver o mundo”. O processo de políticas públicas seria “uma luta sobre, com e por ideias”, cuja principal manifestação seria um “conflito de metáforas”. Stone afirma, ainda, que é em função das ideias que fronteiras entre segmentos sociais são traçadas e sujeitos sociais e políticos são constituídos.

Na visão da autora, os argumentos sobre políticas se referem a objetivos, problemas e soluções. As histórias ou narrativas seriam uma das linguagens empregadas para definir os problemas de política. Além disso, a autora não emprega o conceito de enquadramento da mesma forma que Fischer. Ela o associa à “forma, fonte, meio e *timing* de apresentação das informações na pólis” que influencia a formação das preferências individuais. Ao contrário de Fischer, Stone não usa o termo no sentido de visão de mundo ou meta-sistema de significado. O quadro abaixo facilita a visualização das hierarquias de categorias analíticas de Stone e Fischer:

Quadro 8 - Hierarquia de categorias analíticas em Fischer (2003) e Stone (2002)

Fischer	Stone
Enquadramentos	Ideias
Discursos	Argumentos (objetivos, problemas e soluções)
Argumentos (estórias ou narrativas)	Estórias
Idéias	Enquadramentos

Fonte: elaboração do autor.

Para concluir esta seção, cabem algumas considerações sobre a maneira como as vertentes neopositivista e pós-empiricista abordam a relação entre ideias e interesses. John (op. cit.) defende a incorporação das ideias aos modelos multidimensionais do processo de políticas públicas e, à primeira vista, nega a dominância dos interesses sobre

elas¹²⁴. No entanto, é evidente que o autor não atribui a mesma importância aos dois conceitos. A adesão ao modelo do ator racional o leva a considerar os interesses individuais a “causa primária” da ação social, o que implica subordinar as ideias a eles.

A posição da vertente pós-empiricista sobre a relação entre ideias e interesses é mais ambígua. De um lado, afirma-se a inconveniência de dissociar esses dois conceitos na análise das políticas; de outro, salienta-se que as ideias são “fatores causais preponderantes” na explicação do processo de políticas públicas, como mostram os trechos abaixo:

Both of these positions, the idealist and materialist, are exaggerations; the task is to find an appropriate balance between them. Indeed, ideas can have a causal influence, but seldom they can be altogether divorced from material interests or institutional processes.” (FISCHER, op. cit., p. 24, grifos nossos).

Particular policies come into existence because people have beliefs about what they take to be the right course of action and struggle to influence and shape decisions in the light of them. Over and above the effects of political institutions and interests on policy, the political advocacy of ideas and beliefs is seen as a causal factor. This is especially the case when it comes to explaining policy stability and change.” (FISCHER, op. cit., p. 25-26, grifos nossos).

A vertente pós-empiricista certamente atribui papel central às ideias (ou aos discursos) no processo de políticas públicas. Contudo, nem todos os autores dessa vertente as consideram fatores causais independentes, até porque, de modo geral, eles não se propõem a elaborar modelos que expliquem em sentido forte o processo de políticas públicas, ao contrário do que alega John. O mais importante nesse caso é o reconhecimento de que ideias e interesses não devem ser tratados como conceitos mutuamente excludentes. Stone (op. cit.) salienta esse ponto ao declarar que a “oposição entre razão e interesses *versus* paixão e ideias” dificulta o entendimento da ação social e do processo de políticas públicas.

Os supostos epistemológicos e teóricos da vertente neopositivista da subdisciplina e o modelo do ator racional criam obstáculos quase intransponíveis para a investigação da

¹²⁴ “*The way in which the actor conceive of their interests is affected by ideas. Further, if ideas shape the empirical world in some way, the actor’s actual interests are shaped by what is created. There is an everlasting interplay between ideas and interests. Neither necessarily dominates.*” (John, op. cit., p. 154, grifos nossos)

dimensão simbólica do processo de políticas públicas. Primeiro, devido ao imperativo de separar causas e efeitos dos fenômenos sociais. Para os neopositivistas, a noção de que as ideias “constroem” o mundo empírico é inaceitável, porque tal noção as torna efeito e causa ao mesmo tempo (JOHN, op. cit., p. 166). Se o mundo empírico é o *explanandum*, o objeto da investigação científica, as ideias devem ser o *explanans*, ou seja, uma das causas que concorrem para a produção dos efeitos estudados.

Por outro lado, a necessidade de tratar ideias e interesses como variáveis causais distintas dificulta o reconhecimento da relação entre esses conceitos. Inspirado na noção de *eventos físicos e mentais* de Nicholson (1996), John distingue duas dimensões no processo de políticas públicas: a *dimensão do poder*, ligada aos interesses dos atores, e a *dimensão simbólica*, ligada às ideias às quais eles recorrem para definir ou justificar suas ações autointeressadas. Evidentemente, o autor considera a primeira dimensão mais importante do que a segunda. Como mencionado anteriormente, o poder é um fenômeno substantivo e simbólico, o que implica que relações de força, relações de sentido e sistemas de dominação não devem ser analisados separadamente.

A vertente pós-empiricista da subdisciplina tem mais potencial no que refere à investigação da dimensão simbólica do processo de políticas públicas. A modalidade de análise de Stone (op. cit.), em particular, parece bastante promissora. A noção de *paradoxo* de políticas permite problematizar o modelo de ação social da vertente hegemônica, e o conceito de *argumentos* sobre políticas pode ser um instrumento valioso para a descoberta dos significados sociais associados às políticas, relativos a valores (objetivos), estratégias de construção da facticidade (problemas) e modalidades de atuação estatal (soluções). No entanto, há indícios de que Stone não rompe completamente com a vertente hegemônica da análise de políticas. Como ela mesma admite, os termos “objetivos, problemas e soluções” são típicos da lógica de resolução de problemas da subdisciplina. Além disso, a ênfase nas ideias e o desinteresse em discutir a relação dessa noção com a de discurso sugerem que a autora não se identifica completamente com a vertente pós-empiricista. Não é por acaso que John (op. cit.) a classifica na variante menos radical dessa vertente.

2.3.4 A perspectiva antropológica sobre o Estado, a política e o processo de políticas públicas.

De acordo com Yang (2005), os estudos antropológicos contemporâneos superaram perspectivas anacrônicas sobre o Estado, que deixou de ser visto como “dado” ou como “estágio da evolução cultural e política da sociedade”. Por outro lado, a recuperação do interesse pelo Estado¹²⁵ indicaria que os cientistas sociais não acreditam mais que utilização dessa categoria analítica leva automaticamente à aceitação da ideologia estatal¹²⁶. Como salienta Bourdieu (1999), estudar o Estado não é o mesmo que sucumbir ao *pensamento do Estado*¹²⁷. De forma consistente com esse ponto de vista, a Antropologia situa a fenômeno da política além das instituições e estruturas estatais; desafia a visão tradicional sobre o Estado; investiga o processo de construção de fronteiras e diferenças sociais, e questiona a visão instrumental da política e das políticas.

A Antropologia da Política¹²⁸ defende uma abordagem desmistificadora do Estado, que implica em deixar de tratá-lo como entidade, sistema ou aparato “naturalizado”, e passar a vê-lo como construção histórica e contingente (YANG, 2005; Scott, 1998)¹²⁹. Trouillot (2001), por exemplo, define o Estado como um *processo* cuja materialidade reside menos em instituições e mais em relações que criam novos espaços para o exercício do poder¹³⁰. Sob esse prisma, o estudo etnográfico do Estado deve identificar “os múltiplos locais onde

¹²⁵ Na última década, a preocupação antropológica com o Estado, influenciada por Gramsci (1971) e Foucault (1977, 1982, 1991), teria se voltado a relação entre hegemonia e resistência, o exercício do poder de mando pelo Estado, a racionalidade política e a governabilidade e produção dos efeitos estatais (YANG, op. cit.).

¹²⁶ No campo da Antropologia, a imagem do Estado como “mistificador” foi defendida por Radcliffe-Brown, e, no campo da Sociologia, por Marx e Weber, que teriam salientado o caráter instrumental do Estado para alcançar legitimidade e operacionalizar e ocultar a sujeição política (YANG, op. cit.).

¹²⁷ O analista precisa estar ciente de que o Estado tem o poder de produzir e impor categorias de pensamento que não devem ser aplicadas irrefletidamente às coisas do mundo social, inclusive o próprio Estado. De acordo com o autor, o “Estado e o pensamento do Estado devem ser submetidos a uma *dúvida hiperbólica*.” (BOURDIEU, 1999, p. 53).

¹²⁸ Para um balanço da Antropologia Política e da Antropologia da Política, ver CADERNOS DO NUAP (1998)

¹²⁹ Como enfatiza Souza Lima (2002), a “ideia do monopólio da violência legítima não dá conta de uma análise das relações de poder capaz de recuperar a dimensão da representação no sentido performático e figurativo da administração pública.” (p. 12).

¹³⁰ O autor afirma que suas referências para a elaboração desta definição de Estado foram Gramsci, Poulantzas e Althusser (TROUILLOT, op. cit., p. 126-128)

os processos e práticas estatais podem ser reconhecidos por meio de seus *efeitos*¹³¹” (op. cit. p. 126).

A Antropologia da Política também se refere ao Estado *como locus de produção cultural e simbólica*, enfatizando o papel dessa instituição na moldagem das comunidades locais (FERGUSON e GUPTA, 2002). O Estado também pode ser definido como *produto* desse processo. Para Abrams (1988), o Estado é uma *representação coletiva* das sociedades capitalistas; para Bartelson, (2001), o Estado deve ser entendido como *categoria analítica central* para a estruturação do discurso político moderno. Finalmente, o Estado ainda tem sido tratado como *objeto* da interpretação cultural dos grupos sociais, perspectiva que inverte a *abordagem descendente (top-down)* e enfoca a construção cotidiana do Estado por meio da imaginação e das práticas de pessoas comuns (FERGUSON e GUPTA, op. cit.).

Shore e Wright (1997), por outro lado, preferem trabalhar com o conceito de *políticas públicas*, em vez do conceito de Estado, pois acreditam que elas são instrumentos centrais na organização das sociedades contemporâneas. As políticas seriam emanações do poder do Estado moderno que afetariam praticamente todas as áreas da vida social. Mesmo assim, segundo os autores, é difícil definir exatamente em que elas consistem. Apesar da multiplicidade de suas manifestações concretas (leis, documentos, bens e serviços públicos etc.), as políticas representariam um todo coerente apenas no nível do discurso.

A visão instrumental das políticas as apresenta como instrumentos técnicos e racionais para resolver problemas. Nessa acepção, a política seria um *modo de regulação social*, no qual a retórica da universalidade dos fins e da neutralidade dos meios se presta a uma função legitimadora. Segundo Shore e Wright, a Antropologia da Política busca criticar esse *projeto de racionalidade* ao explicitar as ambiguidades do processo de políticas

¹³¹ O autor identifica quatro tipos de efeitos produzidos pelo Estado ou por instituições que funcionam como *equivalentes funcionais do Estado (statelike institutions)*: o *efeito de isolamento*, o *efeito de identificação*, o *efeito de legibilidade* e o *efeito de espacialização* (TROUILLOT, op. cit. p. 131-133). O efeito de legibilidade também foi descrito por Scott (1999), que o associa ao grau de racionalização e padronização que o Estado consegue imprimir às populações e ao meio ambiente e à sua capacidade de intervenção na realidade social.

públicas. De acordo com os autores, as políticas são fenômenos antropológicos, podendo ser lidas como *textos culturais, mecanismos classificatórios, narrativas, instrumentos retóricos ou formações discursivas*. Elas seriam *atos sociais totais*, pois codificam normas, valores e articulam princípios organizadores fundamentais da sociedade; além disso, as políticas seriam *símbolos dominantes*, chaves analíticas para a compreensão do sistema cultural e de seus elementos subjacentes (op. cit., p. 7).

Segundo Shore e Wright, a Antropologia da Política aborda as políticas públicas como *linguagem, discurso e poder*. A primeira vertente examina as representações e concepções constitutivas da política, entendida como princípio de diferenciação social entre grupos, territórios e temporalidades, além de se ocupar do discurso e dos instrumentos retóricos usados para persuadir e controlar audiências. Essa abordagem colocaria em evidência fenômenos como as *mudanças semânticas (major semantic shifts)*¹³² e conceitos como o de *metáforas mobilizadoras*¹³³. A vertente do discurso e do poder estariam intimamente relacionadas, dado que o discurso sobre a política contribuiria para seu funcionamento como instrumento de *governança*¹³⁴, influenciando a construção de subjetividades e moldando padrões de conduta e relacionamento social¹³⁵.

¹³² As mudanças semânticas correspondem a alterações significativas nos usos e significados de algumas palavras-chave que ocorrem quando novos discursos estão sendo formulados. Tais alterações seriam resultado de lutas travadas simultaneamente em diferentes *loci* (governo, parlamento, opinião pública, entre outros). Os novos significados dessas palavras se superpõem aos anteriores (SHORE e WRIGHT, op. cit.)

¹³³ Quando determinados significados alcançam amplo apoio político e popular, surgem metáforas mobilizadoras: *"Mobilizing metaphors become the centre of a cluster of keywords whose meaning extend and shift while previous associations with other words are dropped. Their mobilizing effect lies in their capacity to connect with, and appropriate, the positive meanings and legitimacy derived from other key symbols of government such as 'nation', 'country', 'democracy', 'public interest' and 'the rule of law'.* (WRIGHT, 1993, citado por SHORE e WRIGHT, op. cit., p. 20)

¹³⁴ Shore e Wright (1997) definem a governança como "processos complexos por meio dos quais as políticas não apenas impõem condições "de fora e de cima", mas influenciam as normas de conduta das pessoas para que elas contribuam, não necessariamente de forma consciente, para um modelo governamental de ordem social (op. cit., p. 6).

¹³⁵ A noção de *tecnologia política* de Foucault (op.cit.) aponta na mesma direção, ao sugerir que a efetividade do Estado depende tanto de processos externos de sujeição, quanto de processos de subjetificação, que criam cidadãos ajustados ao modelo dominante de sociedade. Tais processos envolvem a objetificação da política e dos sujeitos da política, por meio da qual ela adquire legitimidade e os sujeitos se tornam simples alvos da ação estatal.

2.3.5 Como abordar a dimensão simbólica do processo de políticas públicas

O objetivo deste capítulo era apresentar o referencial teórico desta tese. Após uma breve caracterização da vertente hegemônica da subdisciplina de políticas públicas, diversos temas relacionados ao objeto de investigação deste trabalho foram discutidos sob um enfoque interdisciplinar, como a *relação entre indivíduo e sociedade, os modelos de ação social e política, o papel dos grupos e o domínio do simbólico*. Em seguida, as vertentes *neopositivista e pós-empiricista* dos estudos de políticas foram comparadas e a perspectiva antropológica sobre o assunto foi apresentada. Este exercício permitiu chegar a algumas conclusões preliminares.

O exame da literatura da vertente hegemônica da subdisciplina de políticas públicas permitiu identificar as seguintes posturas diante das *ideias: descaso, subvalorização, reducionismo, ecletismo, sobressistematização e sobrevalorização*. O descaso em relação às ideias é típico das vertentes que consideram sua influência nula ou autoevidente; a subvalorização caracteriza as vertentes para as quais as ideias não têm papel significativo diante de fatores como: interesses, grupos, instituições e variáveis socioeconômicas. Nos dois casos, não haveria nada de relevante a investigar sobre o assunto.

A postura reducionista reconhece a importância das ideias, mas restringe o termo a uma de suas acepções, como a noção de *ideologia* ou a noção de *conhecimento*. A postura eclética associa as ideias a “uma grande variedade de processos cognitivos” que se referem a “valores, elementos expressivos, marcas identitárias, ideologias ou crenças pontuais sobre temas afetos às políticas públicas” (JOHN, op.cit, p.144). Finalmente, a postura sobressistematizadora busca atribuir estrutura às ideias, apresentando-as *à priori* como conjuntos hierarquizados de crenças.

A vertente hegemônica da Ciência Política não costuma prestar muita atenção às ideias. O descaso e a subvalorização desse tema predominam na literatura sobre políticas públicas, provavelmente devido à força da TER na subdisciplina. A postura de subvalorização geralmente se manifesta pela subordinação explícita ou implícita das ideias aos interesses,

na explicação da agência humana. Reconhece-se a presença das ideias no processo de políticas públicas, mas atribui-se a elas papel residual frente aos interesses. Autores e vertentes que tentam conciliar o modelo do ator racional com a ênfase nas ideias acabam trazendo os interesses de volta ao centro da análise.

A adesão à Teoria das Utilidades Esperadas leva a sobrevalorizar o autointeresse, conceito associado à busca da melhoria da posição de atores individuais e coletivos na competição por recursos de poder escassos. As ações autointeressadas visariam acumular bens políticos, econômicos ou de *status*. Contudo, a percepção do autointeresse depende das ideias que os atores consideram válidas; sem entendê-las, sabe-se muito pouco sobre o conteúdo da ação individual e coletiva. A dicotomia entre autointeresse e ideias é o principal problema da TER e da vertente hegemônica da Ciência Política. Ou a ação é autointeressada, ou é guiada por ideologias, crenças e normas (o que, por sinal, a tornaria “menos racional”). Esse entendimento explica o desinteresse da TER pelo conteúdo das funções de utilidade, o que, do ponto de vista deste trabalho, equivale a “jogar a criança fora junto com a água do banho”.

Pelo menos desde a década de 1980, as vertentes de orientação neopositivista têm se mostrado mais sensíveis à importância das ideias no processo de políticas públicas. As abordagens neoinstitucionalistas foram as primeiras a salientar o papel dos *prismas ideacionais* na definição dos problemas e da ação política (HOWLETT e RAMESH, 1995; MANSBRIDGE, 1980), seguidas pelas abordagens associacionais, que avançaram ao caracterizar as ideias (ainda que entendidas como crenças individuais e conhecimentos especializados) como o denominador comum de diferentes tipos de grupos. Há mais controvérsia, no entanto, quanto à relação entre ideias e interesses. A maioria dos neopositivistas ainda acredita que os interesses definem “em última instância” os objetivos e os padrões de comportamento político e social.

Este trabalho assume que, no estudo das políticas públicas, ideias são tão importantes quanto interesses, grupos, variáveis socioeconômicas e instituições. Isso não significa, porém, que elas devam ser consideradas “fatores causais independentes” nos modelos

que procuram elucidar esse processo. Parte-se do suposto de que ideias e interesses se complementam na atribuição de significado à ação política. Por isso, os interesses não devem ser subsumidos às ideias, nem as ideias devem ser subsumidas aos interesses, pois ambas as posturas são equivocadas e improdutivas.

Contudo, para desvendar a dimensão simbólica desse processo é preciso questionar os supostos ontológicos, epistemológicos e metodológicos da vertente hegemônica da disciplina, pois eles dificultam o reconhecimento da importância da *linguagem* e da *argumentação* no processo de políticas públicas. Além disso, é recomendável substituir o conceito de ideias, que pode ser associado a recursos ou atributos individuais, pelo conceito de discurso, que remete mais diretamente às representações sociais construídas intersubjetivamente.

Outra conclusão importante extraída da revisão da literatura é que a investigação da dimensão simbólica do processo de políticas públicas deve ser feita sob uma perspectiva interdisciplinar. O aparato metodológico e teórico da Ciência Política é insuficiente para a tarefa, fato reconhecido pela *vertente interpretivista* ou *pós-empiricista* da subdisciplina, que recorre a várias outras disciplinas das Ciências Sociais e Humanas para suprir suas lacunas, como a Sociologia, a Antropologia, a Psicologia Social, a Linguística e os Estudos de Discurso.

A contribuição de Durkheim para a vertente pós-empiricista dos estudos de políticas é enorme, não apenas por salientar os fundamentos cognitivos e normativos da sociedade moderna, mas também pela crítica às formas exacerbadas de individualismo e utilitarismo e pela menção a temas importantes, como solidariedade e universalismo. Seguindo a linha durkheimiana, Douglas também contribui ao investigar a origem dos sistemas compartilhados de crenças e valores e constatar a importância da linguagem na construção da ordem social (por meio da noção de *analogias fundadoras*). Além disso, a

autora tem o mérito de problematizar o mito do ator racional e autônomo, por meio da noção de pensamento institucional¹³⁶.

A Sociologia e a Antropologia também ajudam a problematizar o modelo de ação baseado na *Teoria da Escolha Racional* (TER), que, devido à influência do comportamentalismo, enfoca apenas a dimensão transacional da ação política e social. Douglas chama a atenção para a dimensão cognitiva e normativa da agência humana, por meio da noção de comunidades morais, que descreve grupos que se formam e se mantêm devido ao compartilhamento de um *estilo de pensamento*, e salienta o nexo entre as noções de comunidade e identidade, que tem sido sistematicamente ignorado pela matriz individualista. Bourdieu, por outro lado, destaca os esquemas cognitivos profundos subjacentes à ação coletiva, correspondentes ao conceito de *habitus*.

Outra referência importante para essa discussão é a visão weberiana da ação social. Weber avança ao defini-la como conduta orientada para o outro no nível do significado, apesar de fazer isso a partir de uma perspectiva individualista. O aspecto mais polêmico de sua argumentação diz respeito à relação entre ideias e interesses na conformação da ação social. Neopositivistas e pós-empiricistas disputam qual vertente é mais fiel à interpretação de Weber sobre o assunto. No entanto, de acordo com Gerth e Wright Mills (op. cit.), seria mais correto falar em “visões weberianas da ação social”, uma vez que o autor teria pelo menos três posições distintas sobre o assunto: uma postura idealista, segundo a qual as ideias tiveram papel autônomo na formação do capitalismo moderno; uma postura materialista, segundo a qual o autointeresse move a ação social, apesar de as ideias criarem as visões de mundo que direcionam as ações auto-interessadas; e uma postura intermediária, segundo a qual haveria *afinidades eletivas* entre ideias e interesses.

¹³⁶ Ao contrário de Weber, Douglas (op. cit.) não acredita que o indivíduo moderno seja mais racional ou autônomo, em relação às instituições, do que os indivíduos de outras épocas. Ela sustenta que “a sociedade pensa pelo indivíduo”, pelo menos no que se refere às decisões complexas e de grande impacto pessoal e social. A autora reconhece que afirmações desse tipo provocam fortes resistências, pois remetem à noção de uma “mente individual em larga escala”, o que contraria a visão dominante segundo a qual “apenas os indivíduos podem pensar.” (KUHN, 1937).

Os neopositivistas rejeitam a postura idealista e interpretam as duas outras como argumentos favoráveis à subordinação das ideias aos interesses. Em grande medida, isso se deve à ambiguidade do conceito de idéias, segundo Weber, que as define como sistemas autônomos de significado que se manifestam em diversas esferas da sociedade moderna. Contudo, a visão weberiana da relação entre ideias e interesses, tanto em sua versão materialista quanto na baseada na noção de afinidades eletivas, sugere que tais sistemas de significado só produzem efeitos no mundo se associados aos interesses dos sujeitos sociais. Ou seja: Weber sutilmente coloca os interesses acima das ideias, além de associar esse conceito a significados produzidos pelos indivíduos, únicos agentes capazes de ações subjetivamente compreensíveis. Do ponto de vista deste trabalho, como mencionado, a própria dicotomia entre ideias e interesses deve ser abandonada, pois essas noções correspondem às duas faces da mesma moeda. A despeito de sua motivação específica, a ação social sempre se refere às ideias, isto é, a representações sociais sobre o objeto e o contexto sobre o qual se atua.

A literatura antropológica e sociológica enfatiza outros aspectos em relação às ideias. Wolf (op.cit.) as define como construtos mentais com conteúdos e funções específicas vinculados a relações de poder estrutural. Para ele, as ideias são formas de intervir no mundo, razão pela qual se deve investigá-las como sistemas simbólicos e como estratégias, ou seja, tentativas de “fazer coisas com palavras”. O autor também diferencia o conceito de ideias do conceito de ideologia ao salientar que processos de *ideação* não devem ser confundidos com processos de *construção ideológica*¹³⁷.

As contribuições da Sociologia e da Antropologia são fundamentais para elucidar o domínio do simbólico, um terreno acidentado no qual os cientistas políticos geralmente têm dificuldade de caminhar. A primeira contribuição diz respeito às críticas de Geertz à visão da cultura como sistema cognitivo e à localização de símbolos e significados na mente dos indivíduos. A segunda contribuição deriva da *teoria regional dos fatos culturais*, de Bourdieu, que salienta a eficácia própria dos sistemas simbólicos e o nexo entre relações

¹³⁷ Os simpatizantes da TER cometem esse equívoco ao tratar a ideologia como “sistema de significado que atribui sentido às ações individuais” e não como “visão de mundo que favorece os interesses de atores sociais em um dado momento histórico.” (WINCH, 1958; WARD, op. cit.).

de sentido e relações de dominação. Finalmente, Wolf aponta o caráter integrador do conceito de cultura, que torna imprescindível analisar as funções sociais e as configurações específicas dos sistemas simbólicos. Wolf contribui, ainda, ao rejeitar a noção de *caráter nacional*, que expressa uma visão da cultura como “universo integrado, estático e isolado”.

Finalmente, a visão antropológica sobre o Estado também abre novas perspectivas para os estudos de políticas. De um lado, ela contribui para que essa categoria não seja tratada de forma substancializada; de outro, ela a reconhece como objeto relevante de investigação. A Antropologia da Política caracteriza o Estado como construção histórica e contingente, cuja relação com a sociedade é uma via de mão dupla. O Estado constrói e destrói coletividades e define fronteiras entre segmentos sociais, mas, ao mesmo tempo, o próprio Estado é construído e destruído cotidianamente nas representações e práticas dos cidadãos. Por isso, ele deve ser estudado tanto do ponto de vista descendente (*top-down*) quanto do ascendente (*bottom-up*). A visão antropológica ainda reforça a crítica interna da subdisciplina às abordagens instrumentais e literais do processo de políticas públicas, contribuindo para alargar o horizonte interpretativo dos analistas.