



**REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICAS PÚBLICAS**  
**BRAZILIAN JOURNAL OF PUBLIC POLICY**

**Políticas públicas: uma contribuição sucinta à edificação de um modelo para sua análise**

**Public policy: a brief contribution to the construction of a model for its analysis**

Victor Manuel Barbosa Vicente

# SUMÁRIO

<b>“COMO EU ESCREVO”</b> .....	11
Richard Posner Tradução de Ana Caroline Pereira Lima Thiago Santos Aguiar de Pádua	
<b>BOOLA!</b> .....	16
Duncan Kennedy Tradução de Ana Caroline Pereira Lima Thiago Santos Aguiar de Pádua	
<b>A COMIDA FICA NA COZINHA: TUDO QUE EU PRECISAVA SABER SOBRE A INTERPRETAÇÃO DE UM ESTATUTO EU APRENDI QUANDO TINHA 9 ANOS</b> .....	22
Hillel Y. Levin Tradução de Jefferson Carús Guedes Ana Caroline Pereira Lima Thiago Santos Aguiar de Pádua	
<b>POLÍTICAS PÚBLICAS: UMA CONTRIBUIÇÃO SUCINTA À EDIFICAÇÃO DE UM MODELO PARA SUA ANÁLISE ....</b>	28
Victor Manuel Barbosa Vicente	
<b>1 Introdução</b> .....	29
<b>2 Políticas públicas: alguns modelos para sua análise</b> .....	29
2.1 A análise institucional.....	29
2.2 Redes de políticas públicas .....	37
2.3 O modelo de fluxos múltiplos .....	39
2.4 Advocacy coalition framework .....	40
<b>3 Considerações finais</b> .....	43
<b>Refêrencias</b> .....	43
<b>DIREITO À SAÚDE, POLÍTICAS PÚBLICAS DO SISTEMA ÚNICO DE SAÚDE E ACESSO AO SERVIÇO PÚBLICO HOSPITAL E AMBULATORIAL</b> .....	49
Emerson Affonso da Costa Moura Fabrizia da Fonseca Passos Bittencourt Ordacgy	
<b>1 Introdução</b> .....	50
<b>2 O direito social à saúde</b> .....	51
<b>3 A constituição de 1988 e as políticas de saúde</b> .....	54
<b>4 A saúde pública e os serviços públicos</b> .....	56
<b>5 Conclusão</b> .....	57
<b>Referências</b> .....	58
<b>AUTISMO: O IDEAL E O REAL NA EFETIVAÇÃO DA DECISÃO JURISDICIONAL QUE IMPLEMENTA POLÍTICAS PÚBLICAS</b> .....	60
Grasielly de Oliveira Spínola	
<b>1 Introdução</b> .....	60
<b>2 Sobre o autismo: diagnóstico, sintomas e tratamentos</b> .....	61

<b>3 O controle jurisdicional de políticas públicas relacionadas ao autismo no Estado de São Paulo .....</b>	<b>62</b>
3.1 Da ineficiência do julgado em razão da execução pela via individual .....	65
3.2 Dos direitos difusos, coletivos e individuais homogêneos .....	65
3.3 Da Importância de se reconhecer os direitos e interesses difusos, no caso do autismo, para eficiência do julgado.....	66
<b>4 O controle jurisdicional de políticas públicas relacionadas ao autismo no Estado do Rio Grande do Norte ..</b>	<b>67</b>
<b>5 Conclusões.....</b>	<b>68</b>
<b>DIREITO À SAÚDE, POLÍTICAS PÚBLICAS E PORTADORES DE TRANSTORNO MENTAL: A INTERNAÇÃO COMPULSÓRIA DO DEPENDENTE QUÍMICO NO MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO .....</b>	<b>72</b>
Emerson Affonso da Costa Moura Laila Rainho de Oliveira	
<b>1 Introdução .....</b>	<b>72</b>
<b>2 O direito à saúde e as políticas públicas.....</b>	<b>73</b>
<b>3 O dependente químico e a política pública de internação .....</b>	<b>78</b>
<b>4 Estudo de caso: a internação compulsória no rio de janeiro.....</b>	<b>81</b>
<b>5 Conclusão .....</b>	<b>84</b>
<b>Referências .....</b>	<b>85</b>
<b>PRODUÇÃO DE ALIMENTOS: AGRICULTURA FAMILIAR X CULTURA DE EXPORTAÇÃO NO BRASIL, SOB A PERSPECTIVA DA SUSTENTABILIDADE.....</b>	<b>89</b>
Luá Cristine Siqueira Reis João da Cruz Gonçalves Neto	
<b>1 Introdução .....</b>	<b>90</b>
<b>2 Agricultura familiar no contexto contemporâneo.....</b>	<b>90</b>
<b>3 Agronegócio no Brasil.....</b>	<b>93</b>
<b>4 Reforma agrária, produção de alimentos e sustentabilidade .....</b>	<b>94</b>
<b>5 Conclusão .....</b>	<b>96</b>
<b>Referências .....</b>	<b>97</b>
<b>DIREITO AGROALIMENTAR E TERRITÓRIO: REFLEXÕES SOBRE O USO DA ÁGUA NA ATIVIDADE AGRÍCOLA .</b>	<b>100</b>
Rodolfo Franco	
<b>1 Introdução .....</b>	<b>100</b>
<b>2 Quadro normativo sobre a água.....</b>	<b>102</b>
<b>3 Uso da água na atividade agrícola .....</b>	<b>105</b>
3.1 O aquífero guarani .....	105
3.2 Água e território.....	106
3.3 Água e liberdade.....	107
<b>4 Conclusão .....</b>	<b>110</b>
<b>A CONSTRUÇÃO DE NOVAS POLÍTICAS SOCIAIS: O CASO DE MATO GROSSO DO SUL .....</b>	<b>114</b>
Ricardo Luz Chagas Amorim	
<b>1 Introdução .....</b>	<b>114</b>
<b>2 Exclusão social .....</b>	<b>115</b>
<b>3 As dificuldades dos anos 1990 e a nova política social sul-mato-grossenses.....</b>	<b>118</b>
<b>4 COGEPS e a gestão matricial das políticas sociais .....</b>	<b>122</b>
<b>5 FIS como garantia de recursos.....</b>	<b>125</b>

6 Alguns números e observações sobre os impactos.....	129
7 Comentários finais.....	134
Referência.....	135
<b>PROGRAMAS SOCIAIS BRASILEIROS E SUA RELAÇÃO COM A POBREZA, A DESIGUALDADE E O DESENVOLVIMENTO .....</b>	<b>138</b>
Mirian Aparecida Rocha	
Rosa Maria Olivera Fontes	
Leonardo Bornacki de Mattos	
Jader Fernandes Cirino	
1 Introdução .....	139
2 Estudo sobre as inter-relações entre programas sociais, pobreza e desigualdade .....	140
3 Metodologia.....	141
3.1 Modelos analíticos .....	141
3.2 Fonte de dados .....	142
4 Resultados .....	143
4.1 Indicadores multidimensionais .....	143
4.2 Comportamento dos indicadores multidimensionais nas regiões brasileiras .....	145
4.3 Ranking dos estados brasileiros .....	147
4.4 Impacto dos programas sociais sobre os indicadores multidimensionais.....	148
5 Conclusão .....	151
Referências.....	152
<b>A JURISDIÇÃO CONSTITUCIONAL E A CONTEXTUALIZAÇÃO DO TEXTO DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988: MUTAÇÃO CONSTITUCIONAL .....</b>	<b>155</b>
Eduardo Sadalla Bucci	
Introdução.....	156
Direito é alográfico.....	156
A jurisdição constitucional como fator de estabilização institucional.....	160
Mutaç�o constitucional: poder reformador ou interpreta�o constitucional?.....	164
1. Muta�o constitucional: delinea�o pela doutrina majorit�ria.....	166
2. Muta�o constitucional � luz de o direito ser alogr�fico: mudan�a das normas e n�o do texto constitucional .....	167
Conclus�o.....	170
<b>POL�TICAS P�BLICAS NA FRONTEIRA TRINACIONAL: O DESAFIO AO PLENO EXERC�CIO DA CIDADANIA ....</b>	<b>173</b>
Priscila Lini	
<b>REPRESENTA�O INTERVENTIVA, JURISDI�O CONSTITUCIONAL E CONFLITO FEDERATIVO .....</b>	<b>186</b>
Marcelo Rodrigues Mazzei	
Sebasti�o S�rgio Silveira	
Henrique Parisi Pazeto	
Introdu�o.....	186
Aspectos gerais da interven�o federal.....	187
Hist�rico da representa�o interventiva no Brasil.....	190
A representa�o interventiva na Constitui�o Federal de 1988 .....	191
Legitima�o ativa .....	193
Procedimento .....	194

Decisão .....	195
Conclusão .....	198
Referências .....	199
<b>A LICITAÇÃO PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE DESENVOLVIMENTO NA PERSPECTIVA DO PATERNALISMO LIBERTÁRIO.....</b>	<b>201</b>
Felipe Furtado Ferreira	
Eduardo Carlos Pottumati	
<b>1 Introdução .....</b>	<b>202</b>
<b>2 A licitação pública e sua função social .....</b>	<b>202</b>
<b>3 Direito ao desenvolvimento sustentável .....</b>	<b>206</b>
<b>4 A atividade de fomento.....</b>	<b>209</b>
<b>5 O paternalismo libertário como terceira via – similitude com a atividade de fomento .....</b>	<b>210</b>
<b>6 Considerações finais.....</b>	<b>212</b>
<b>Referências .....</b>	<b>213</b>
<b>TRIBUTAÇÃO &amp; REGULAÇÃO: UM DIAGNÓSTICO SOBRE INTER-RELAÇÕES POSSÍVEIS.....</b>	<b>215</b>
Veyzon Campos Muniz	
<b>1 Introdução .....</b>	<b>215</b>
1.1 Um necessário acordo semântico ao tratar de regulação.....	216
<b>2 Regulação da tributação.....</b>	<b>216</b>
2.1 Apatia endêmica e a produção legislativa tributária.....	217
<b>3 Tributação como regulação.....</b>	<b>218</b>
3.1 Medidas extrafiscais: um instrumento regulatório.....	218
3.2 Automatismo moral e a análise de impacto regulatório.....	220
<b>4 Conclusões articuladas.....</b>	<b>221</b>
<b>ANÁLISE ECONÔMICA DO DIREITO: A EFICIÊNCIA DA NORMA JURÍDICA NA PREVENÇÃO E REPARAÇÃO DE DANOS SOFRIDOS PELO CONSUMIDOR.....</b>	<b>224</b>
Héctor Valverde Santana	
<b>1 Introdução .....</b>	<b>225</b>
<b>2 Conceito de análise econômica do direito (AED) .....</b>	<b>225</b>
<b>3 Eficiência das normas jurídicas protetivas do consumidor .....</b>	<b>227</b>
<b>4 Análise econômica da prevenção e reparação de danos sofridos pelo consumidor.....</b>	<b>228</b>
<b>5 Conclusão .....</b>	<b>234</b>
<b>Referências .....</b>	<b>235</b>
<b>INOVAÇÃO PARA QUEM? O CASO DA POLÍTICA DE INOVAÇÃO DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA .....</b>	<b>238</b>
Marcos Vinício Chein Feres	
Marcelo Castro Cunha Filho	
<b>1 Introdução .....</b>	<b>239</b>
<b>2 Integridade e ação comunicativa aplicada ao direito .....</b>	<b>240</b>
<b>3 A busca pelo desenvolvimento tecnológico e sua repercussão na ICT federal de juiz de fora .....</b>	<b>244</b>
<b>4 Por que o direito não concorda com uma política inovação utilitária? A deficiência da política da UFJF .....</b>	<b>249</b>

5 Conclusão .....	252
-------------------	-----

**A PONDERAÇÃO COMO MECANISMO DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS ENTRE PRINCÍPIOS NORTEADORES DO DIREITO PENAL AMBIENTAL .....256**

Maria Isabel Esteves de Alcântara

Michelle Lucas Cardoso Balbino

1 Considerações Iniciais.....	257
2 Introito ao Estudo dos Princípios.....	257
3 Princípio do In Dubio pro Reo .....	260
4 Princípio do In Dubio pro Ambiente ou In Dubio Pro Nature.....	261
5 A Ponderação como Mecanismo de Solução de Conflitos: Princípio “In Dubio pro Reo” Versus Princípio “In Dubio pro Nature”.....	263
6 Considerações Finais .....	268
Referências .....	269

**A NECESSIDADE DE POLÍTICAS PÚBLICAS AMBIENTAIS MUNICIPAIS E PARTICIPAÇÃO POPULAR PARA COIBIR AS BRIGAS DE GALO .....273**

Marco Lunardi Escobar

Lucia Santana de Freitas

Gesinaldo Ataíde Candido

1 Introdução .....	274
2 A proteção à fauna.....	274
3 As normas ambientais e a defesa animal .....	276
3.1 Maus tratos a animais: as rinhas de galo .....	277
3.2 A competência do município em matéria ambiental e a necessidade de políticas públicas para coibir as rinhas de galos. ....	277
3.3 A falta de políticas públicas: seria falta de interesse?.....	279
3.4 A participação da sociedade civil como auxiliar na gestão ambiental.....	279
4 Aspectos metodológicos.....	280
5 O Combate às brigas de galo no Rio Grande do Norte .....	281
5.1 As operações de 2010 a 2012.....	281
5.2 Poder de polícia ambiental.....	283
6 Considerações finais.....	284

# Políticas públicas: uma contribuição sucinta à edificação de um modelo para sua análise

## Public policy: a brief contribution to the construction of a model for its analysis

Victor Manuel Barbosa Vicente\*

### Resumo

Apesar do aumento do envolvimento dos governos com políticas públicas e da evolução considerável da produção acadêmica sobre políticas públicas desde os pioneiros esforços de teorização e “modelização” dos seus “pais fundadores”, suas formulações iniciais continuam a influenciar a literatura teórica, as pesquisas empíricas e os métodos de análise que caracterizam a produção acadêmica contemporânea sobre políticas públicas. A partir dessas formulações iniciais, vários modelos explicativos, especialmente, os da vertente neoinstitucionalista foram desenvolvidos para se entender melhor como e por que o governo faz ou deixa de fazer alguma ação que repercutirá na vida dos cidadãos. Este artigo examina alguns modelos que podem ser emprestados para a análise das políticas públicas formuladas por diferentes governos. Neste artigo quatro modelos analíticos foram examinados: *Análise Institucional*, *Rede de Políticas Públicas*, *Fluxos Múltiplos*, e a *Advocacy Coalition Framework*. Essas abordagens foram consideradas por sua coerência interna e aplicabilidade no estudo de políticas públicas.

**Palavras-chave:** Políticas públicas. Modelos de análise de políticas públicas. Governo.

### Abstract

Despite increased government involvement with public policy and the evolution of considerable scholarship on public policy since the pioneering efforts of theorizing and “modeling” of its “founders”, its initial formulations continue to influence the theoretical literature, empirical research and methods of analysis that characterize contemporary scholarship on public policy. From these initial formulations, several explanatory models, especially the neo-institutionalist strand were developed to better understand how and why the government does or does not do some action that will reverberate in the lives of citizens. This article examines some models that can be borrowed for the analysis of public policies formulated by different governments. In this paper four analytical models were examined: Institutional Analysis, Policy Network, Multiple Streams, and the Advocacy Coalition Framework. These approaches were considered for his internal consistency and applicability in the study of public policy.

**Keywords:** Public policies. Models of policy analysis. Government.

Recebido em 07/02/2014

Aprovado em 01/06/2014

\* Possui Graduação, Mestrado e Doutorado em administração pela Universidade de Brasília. Professor efetivo Adjunto “A” nível 1 da Universidade Federal de Uberlândia e pesquisador voluntário junto ao Centro de Estudos Avançados de Governo e Administração Pública da Universidade de Brasília (CEAG-UnB). E-mail: victorvicente.unb@gmail.com

## 1 Introdução

A emergência, relativamente recente, da pesquisa em políticas públicas no Brasil e a popularização do tema requerem um esforço para tornar mais claras algumas questões a ela relacionadas. Esse esforço é também necessário porque a literatura sobre políticas públicas tem sido pouco traduzida no Brasil, assim como sua aplicação empírica ainda é relativamente escassa, inclusive nos trabalhos acadêmicos<sup>1</sup>. Na tentativa de suprir essas lacunas, além de introduzir algumas temáticas presentes na agenda de pesquisa em políticas públicas esta apresentação traz uma síntese das principais questões relacionadas à pesquisa em políticas públicas e discute, embora muito sucinta, a influência da literatura neo-institucionalista na área de políticas públicas, com referências à contribuição teórica dos *Modelos de Coalizões de Defesa, de Múltiplas Correntes, da Análise Institucional e de Redes de Políticas Públicas*.

O artigo aqui apresentado reflete a riqueza e as possibilidades investigativas que a análise de políticas públicas oferece ao pesquisador. Ao examinar o “governo em ação” e ao buscar entender por que e como as ações dos governos tomam certo rumo em lugar de outro, assim como os resultados das políticas governamentais, o autor deste artigo dá sua contribuição para avançarmos na agenda de pesquisa em políticas públicas que começa a tomar impulso nos trabalhos acadêmicos que se realizam no Brasil.

## 2 Políticas públicas: alguns modelos para sua análise

Um complicado desafio na formulação de políticas públicas é o de identificar com clareza quais os atores atuam no processo de formulação e de tomada de decisão e que grupos e/ou interesses esses grupos representam. Além disso, entender (1) as interações institucionais no macro-ambiente da administração pública, (2) o papel das alianças entre atores –instituições e indivíduos - numa área comum de atuação política, (3) as formas de assegurar legitimidade das instituições envolvidas nessas interações perante seus respectivos públicos e, por fim, (4) a complexidade que o entendimento de situações de mudança trazem à atuação do Poder Público são passos fundamentais para a melhor compreensão de processos políticos e de mudanças na administração pública em qualquer nível de governo. Nesse sentido a *perspectiva institucional* sob o enfoque neo-institucionalista pode contribuir para a análise.

### 2.1 A análise institucional

“Assumir uma perspectiva institucional”, conforme ressalta Scott<sup>2</sup> (1995a, p. xiii), “é enfatizar a importância de elementos psicológicos, sociais e políticos no estudo dos fenômenos sociais, em geral, e organizacionais, em específico”. Desse modo ressalta-se a relevância das organizações e de empreendedores como agentes de mudanças institucionais. O agente da mudança é o indivíduo empreendedor que responde aos incentivos incorporados no modelo institucional<sup>3</sup>

Essas contribuições da perspectiva institucional são recentes nos estudos da administração pública e das organizações, Apesar disso, registram-se contribuições da Economia, da Ciência Política e da Sociologia, a abordagem institucional, datando as primeiras reflexões dos idos de 1880 com os primeiros

1 ARRETCHE, M. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p.7-9, 2003.

FARIA, C. A. P. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-30, 2003.

REIS, E. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 11-14, 2003.

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

2 SCOTT, W. R. *Institutions and organizations*. Thousand Oak: Sage, 1995a.

3 NORTH, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.



“institucionalistas”, até a metade do século vinte, quando surge o corpo de idéias que virá a ser chamado de “Novo Institucionalismo”.<sup>4</sup>

A Nova Economia Institucional retoma a preocupação com temas relacionados ao comportamento de atores individuais, como a racionalidade limitada e o oportunismo, além de outros que também influenciam o comportamento das instituições, como os custos de transação, relações contratuais, estruturas de governança e direitos de propriedade.<sup>5</sup>

No que concerne à Ciência Política, tendo por base o direito constitucional e a filosofia moral, o institucionalismo inicialmente se preocupou com as estruturas formais e os sistemas legais, utilizando uma abordagem histórica descritiva<sup>6</sup>

Pesquisadores do assunto que “a partir da década de 1950 acrescentam-se aos estudos empíricos realizados no campo das organizações, sob os enfoques estrutural e comportamental, as contribuições da perspectiva institucional”.<sup>7</sup>

No que concerne às primeiras aplicações da abordagem institucionalista à organização, destacam-se três centros de produção de idéias americanos, a saber: *Columbia University*, com Merton, Selznick e Stinchcombe; *Harvard*, com Parsons e *Carnegie Institute of Technology*, com Simon e March<sup>8</sup>. E Philip Selznick é considerado como precursor da perspectiva institucional<sup>9</sup>, por:

introduzir as bases de um modelo institucional e interpretar as organizações como uma ‘expressão estrutural da ação racional’ que, ao longo do tempo, são sujeitas às pressões do ambiente social e se transformam em sistemas orgânicos<sup>10</sup>

A abordagem institucional é apontada na literatura especializada como tentativa de contestar e se contrapor ao modelo racionalista funcionalista e seu foco nas exigências técnicas dos processos gerenciais e produtivos, ao voltar à atenção para o exame dos elementos de redes relacionais e de sistemas culturais que modelam e sustentam a estrutura e a ação das organizações.<sup>11</sup> De acordo com Christensen

Passados mais de duas décadas a teoria neo-institucional tem desafiado a dominante interpretação funcionalista das organizações e tem se tornado numa das mais criativas e promissoras paradigmas nas ciências sociais [...] tendo emergido como um poderoso paradigma nas ciências sociais, que tem levado a uma nova compreensão da função dos significados na produção e reprodução de práticas sociais não somente na análise organizacional, mas também para o estudo das políticas públicas, educação, e estratégia e negócios.<sup>12</sup>

4 SCOTT, W. R. *Institutions and organizations*. Thousand Oak: Sage, 1995a.

5 WILLIAMSON, O. E. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*, v. 38, n. 3, 2000.

6 SCOTT, W. R. *Institutions and organizations*. Thousand Oak: Sage, 1995a.

7 CARVALHO, C. A. P.; VIEIRA, M. M. F. Contribuições da Perspectiva Institucional para Análise das Organizações: possibilidades teóricas, empíricas e de aplicação. In: CARVALHO, C. A. P.; VIEIRA, M. M. F. (Org.). *Organizações, cultura e desenvolvimento local: a agenda de pesquisa do observatório da realidade organizacional*. Recife: UFPE, 2003. p. 23

8 SCOTT, W. R. *Institutions and organizations*. Thousand Oak: Sage, 1995a.

9 FACHIN, R. C.; MENDONÇA, J. R. C. de. Selznick: uma visão da vida e da obra do precursor da perspectiva institucional na teoria organizacional. In: VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C. A. (Org.) *Organizações, instituições e poder no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

10 CARVALHO, C. A. P.; VIEIRA, M. M. F. Contribuições da Perspectiva Institucional para Análise das Organizações: Possibilidades Teóricas, Empíricas e de Aplicação. In: CARVALHO, C. A. P.; VIEIRA, M. M. F. (Org.). *Organizações, cultura e desenvolvimento local: a agenda de pesquisa do observatório da realidade organizacional*. Recife: UFPE, 2003.p.23.

11 FONSECA, V. S. da. A abordagem institucional nos estudos organizacionais: bases conceituais e desenvolvimentos contemporâneos. In VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C. A. (Org.). *Organizações, instituições e poder no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

12 CHRISTENSEN, S. et al. Actors and Institutions. *The American behavioral Scientist*, v. 40, n.4, 1997. p.1

Compreender o processo de institucionalização e aquilo que o legitima é o principal foco de análise da teoria institucional em seu pilar sociológico.<sup>13</sup>

Por isso a análise de processos de mudança no campo da administração pública pode se beneficiar da inclusão do tema da legitimidade<sup>14</sup> entendida como “uma percepção ou suposição generalizada de que as ações de uma entidade são desejáveis, próprias ou apropriadas dentro de algum sistema de normas, valores, crenças e definições socialmente construído”<sup>15</sup>, em sua relação com a estabilidade e permanência dessas mudanças. Pois a tradição da análise das políticas públicas ainda segue, predominantemente, abordagens racionalistas, desconsiderando a dimensão simbólica, elementos ambientais, aspectos culturais e cognitivos, valores compartilhados no ambiente. A inclusão desses aspectos permitiria superar a limitação da análise a dimensões instrumentais e operacionais<sup>16</sup>.

Além disso, adotando uma visão menos determinista do ambiente, se pode utilizar a análise de processos de institucionalização como indicativo para a construção de estratégias e políticas futuras<sup>17</sup>.

Desta forma a análise institucional sob o “guarda chuva” do novo institucionalismo busca explicar por que as organizações surgem, tornam-se estáveis ou são transformadas<sup>18</sup>, bem como as formas como a ação e a cultura são estruturadas nas organizações.<sup>19</sup>

Destaca-se, portanto, que as raízes teóricas desta perspectiva se originam no trabalho de Meyer e Rowan de 1991, onde surgiu o interesse de vários autores na sociologia em explicar os papéis simbólicos das estruturas formais. Entretanto, o novo institucionalismo não é um corpo de conhecimento único; ao contrário, é composto por três diferentes perspectivas analíticas: institucionalismo histórico, institucionalismo da escolha racional e institucionalismo sociológico<sup>20</sup>. Os autores buscam explorar o conjunto de relações existentes entre as instituições e seu comportamento, bem como a explicação dos processos pelos quais as organizações se originam ou se modificam nas diferentes perspectivas: histórica, racional e sociológica.

O ramo sociológico é o que oferece, em nossa visão, as bases para a compreensão do processo e do grau de institucionalização, pois as práticas ou atividades seriam incorporadas às organizações, não necessariamente porque aumentariam sua eficácia abstrata (em termos de fins e meios), mas em consequência do mesmo tipo de processo de transmissão que dá origem às práticas culturais em geral<sup>21</sup>. Para Ficher o institucionalismo cultural ou sociológico com a sua ênfase em valores, normas, e crenças, dá ênfase a construção social do significado e “como grupos de interesses, políticos, e administradores decidem suas preferências políticas”<sup>22</sup>.

Desse modo, mesmo a prática aparentemente mais burocrática deveria ser explicada nesses termos culturalistas. Ainda segundo Hall e Taylor

13 SCOTT, W. R. *Institutions and organizations*. Thousand Oak: Sage, 1995a.

14 OLIVEIRA, R. P.; MISOCZKY, M. C. O processo de institucionalização do parque natural morro do osso. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 1., 2004, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro, 2004.

15 SUCHMAN, M.C. Managing Legitimacy: strategic and institutional approaches. *Academy Management Review*, v. 20, n.3, jul. 1995. p. 574

16 OLIVEIRA, R. P.; MISOCZKY, M. C. O processo de institucionalização do parque natural morro do osso. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 1., 2004, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro, 2004.

17 OLIVEIRA, R. P.; MISOCZKY, M. C. O processo de institucionalização do parque natural morro do osso. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 1., 2004, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro, 2004.

18 FLIGSTEIN, N. *Fields, power, and social skill: a critical analysis of the new institutionalism*. Berkeley: University of Califórnia, 1999.

19 DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and collective rationality in organizational fields. In: DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

20 HALL P. A.; TAYLOR R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 58, 2003.

21 HALL P. A.; TAYLOR R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 58, 2003.

22 FISCHER, F. *Reframing public policy: discursive politics and deliberative practices*. New York: Oxford University Press, 2003.

Sob esse aspecto, ele reflete uma virada cognitivista no próprio seio da Sociologia, que consiste em afastar-se de concepções que associam a cultura às normas, às atitudes afetivas e aos valores, para aproximar-se de uma concepção que considera a cultura como uma rede de hábitos, de símbolos e de cenários que fornecem modelos de comportamentos<sup>23</sup>.

Assim o neo-institucionalismo começou a sustentar que muitas das formas e dos procedimentos institucionais utilizados pelas organizações modernas não eram adotadas simplesmente porque fossem as mais eficazes tendo em vista as tarefas a cumprir, como implica a noção de uma “racionalidade” transcendente. Segundo eles, essas formas e procedimentos deveriam ser considerados como práticas culturais, comparáveis aos mitos e às cerimônias elaborados por numerosas sociedades.<sup>24</sup>

Na visão de outros pesquisadores o novo institucionalismo apresenta dois rumos, um predominantemente cognitivista, que busca revelar no processo de institucionalização a tendência à repetição de significados sociais e outro que admite a possibilidade de que instituições adquiram também aspecto formal, crescentemente externo e desconectado de qualquer significado original. Parece possível reconhecer que a perspectiva predominantemente cognitivista de institucionalização passou a admitir as instituições como determinantes da ação (comportamento e significado), enquanto a perspectiva intermediária manteve ainda entendimento mais próximo ao de Selznick no tocante ao papel social das estruturas e processos institucionalizados.<sup>25</sup>

Já na década de 90 a perspectiva institucionalista em organizações caminhou para uma abordagem mais abrangente que, reconhecendo a centralidade dos processos cognitivos, também enfatiza a importância dos padrões socialmente construídos, que adquirem caráter objetivado em amplos sistemas sociais e podem passar a exercer certa força coercitiva ou de homogeneização sobre as organizações.<sup>26</sup>

O novo institucionalismo surgiu destacando “o papel das normas culturais e dos elementos do amplo contexto institucional, como as normas profissionais e a ação do Estado na construção de estruturas e processos organizacionais”.<sup>27</sup>

Para Paul Dimaggio e Walter Powel

O novo institucionalismo na teoria das organizações e sociologia compreende uma rejeição dos modelos de atores racionais, um interesse nas instituições como variáveis independentes, uma virada para interpretações cognitivas e culturais, e um interesse em propriedades de unidades análises supra individual que não podem ser reduzidos a conseqüências diretas dos atributos ou motivos individuais<sup>28</sup>.

No paradigma neoinstitucionalista “mudanças nas organizações sociais guardam relação de dependência com mudanças no ambiente institucional”<sup>29</sup> e freqüentemente as tentativas para mudar

23 HALL P. A.; TAYLOR R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 58, 2003. p. 209

24 HALL P. A.; TAYLOR R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 58, 2003.

25 CRUBELLATE, J. M.; GRAVE, P. S.; MENDES, A. A. A questão institucional e suas implicações para o pensamento estratégico. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 8, 2004.

26 DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and collective rationality in organizational fields. In: DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

SCOTT, W. R. *Institutions and organizations*. Thousand Oak: Sage, 1995a.

27 MENDONÇA, J. R. C. de.; ANDRADE, J. A. Gerenciamento de Impressões: em busca de legitimidade organizacional. *Revista de administração de empresas*, São Paulo, v. 43, n. 1, p. 17, jan./mar. 2003.

28 DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and collective rationality in organizational fields. In: DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 8.

29 NEE, V.; INGRAM, P. Embeddedness and Beyond: Institutions, Exchange, and Social Structure. In: BRINTON, M.; NEE, V. (Ed.). *The new institutionalism in sociology*. New York: Russell Sage Foundation, 1998. p. 31.

ambientes institucionais refletem uma combinação de interesses econômicos e não-econômicos que precisam ser consideradas num processo de mudanças institucionais.<sup>30</sup>

Da mesma forma “o neoinstitucionalismo está menos interessado em descrever estruturas formais e constituições, e mais em descobrir as estruturas imersas e “regras do jogo” que influenciam os comportamentos dos atores. No seu percurso sociológico novo institucionalismo investiga o papel dos elementos institucionais em definir valores, normas, interesses, identidades e crenças”<sup>31</sup>.

Segundo Schneiberg:

instituições representam modelos de ordem. Eles mudam quando choques externos acendem controvérsias que subvertem o caráter dado como certo da existência de sistemas e quando novos modelos se difundem através de setores ou atividades, abastecem desafidores com ferramentas retóricas para deslegitimar regimes. E quando os problemas afetam resultados, a resposta essencialmente depende de redes, políticas de estado e pessoas desafidoras com capacidade para responder a modelos, mobilizar recursos e teorizar alternativas na direção que possam articular com a prevalência de sentimentos morais<sup>32</sup>.

A partir desta constatação teórica, pode-se afirmar que para tratar de mudanças institucionais sob o enfoque neoinstitucionalista precisa-se analisar alguns aspectos que a literatura considera fundamentais para sucesso num processo de mudança institucional nas organizações.

Mudanças institucionais são alterações nas normas que governam os relacionamentos interpessoais, forçam e facilitam comportamentos pela definição da estrutura de incentivos materiais e não materiais para indivíduos de um determinado grupo social.<sup>33</sup> Para Nielsen, “mudança institucional é visto como um processo de isomorfismo ou difusão por meio de mecanismos tais como pressões, para aparentar ação legitimado e normativo nos programas de mudança [...]”, mas é preciso que sejam tomadas cautelas quando se imprime mudanças em ambientes institucionais, pois punir por violações nas normas e regras formais implementadas acaba muitas das vezes impedindo a continuidade de interação entre os atores sociais numa determinada relação prejudicando mudanças importantes para a organização ou determinadas áreas governamentais<sup>34</sup>. Tudo deve ser cuidadosamente negociado e articulado entre os diversos níveis de governo, entre organizações que compõem determinadas arenas, entre as chefias e os subordinados e etc.<sup>35</sup>

Assim, mudanças institucionais nas organizações podem “produzir novos atores ou estratégias cujos interesses e realizações subvertem o sistema na qual a eficácia daqueles atores e estratégias repousam”<sup>36</sup>.

Os conflitos nos processos de mudança institucional aparecem quando regras formais das organizações não estão alinhadas com os interesses dos empregados. Já quando regras formais das organizações refletem os interesses dos empregados ela será também consistente com normas informais que surgiram entre os empregados e incrustados na organização para promover e defender os mesmos interesses que foram legitimados pelos mesmos. Em resumo,

30 INGRAM, P.; CLAY, K. The Choice-within-Constraints New Institutionalism and Implications for Sociology. *Annual Review of Sociology*, v. 26, 2000.

31 LOWNDES, V. Varieties of new institutionalism: A critical appraisal. *Public Administration*, v. 74, 1996. p. 183

32 SCHNEIBERG, M. Combining new institutionalisms: Explaining institutional change in American Property Insurance. *Sociological Forum*, v. 20, n. 1, mar 2005.

33 NEE, V.; INGRAM, P. Embeddedness and Beyond: Institutions, Exchange, and Social Structure. In: BRINTON, M.; NEE, V. (Ed.) *The new institutionalism in sociology*. New York: Russell Sage Foundation, 1998. p. 19

34 NIELSEN, K. Institutional Approaches in the Social Sciences: Typology, Dialogue, and future Challenges. *Journal of Economics*, v. 35, n.2, Jun. 2001. p. 506.

35 NEE, V.; INGRAM, P. Embeddedness and Beyond: Institutions, Exchange, and Social Structure. In: BRINTON, M.; NEE, V. (Ed.) *The New Institutionalism in Sociology*. New York: Russell Sage Foundation, 1998.

36 SCHNEIBERG, M. Combining new institutionalisms: Explaining institutional change in American Property Insurance. *Sociological Forum*, v. 20, n. 1, p. 120, mar. 2005.

nas mudanças institucionais é preciso ter a congruência na interação entre as normas formais e informais dentro das organizações sociais<sup>37</sup>.

Por isso todas as mudanças institucionais deverão ser provenientes dos seus atores organizacionais isto porque “é tendência desses atores aceitarem mudanças que são favoráveis às preferências e interesses que elencaram”<sup>38</sup>.

Para certos tipos de organizações, particularmente aquelas que não estão num mercado competitivo ou delas não depende os seus resultados como é o caso do setor público, por exemplo, as regras formais da organização serão geralmente cerimoniais ou ritualizados designados para satisfazer os constituintes externos que insulam a organização com legitimidade. Independentemente desta estrutura formal cerimonial, normas informais surgirão para guiar o dia a dia dos negócios das organizações<sup>39</sup>.

Para esses autores as “normas informais poderão evoluir para normas de oposição se as sanções institucionais e organizacionais são relativamente fracas para contraditar grupos de interesse”<sup>40</sup>. Citando exemplo na economia quando os atores econômicos percebem a ineficiência do estado na regulação dos mercados ou ainda percebem que os seus interesses estão sendo prejudicados, normas de oposição emergem para organizar a economia informal.<sup>41</sup>

Assim, pode-se concluir que o neoinstitucionalismo introduz a possibilidade de regras, comportamentos e crenças do contexto organizacional engendrarem interpretações conflituosas da organização, de seu ambiente e das identidades de seus atores influenciando desta forma, a formulação de políticas públicas.<sup>42</sup>

Outro aspecto relevante na análise institucional é a compreensão de conceitos como instituições e processos de institucionalização que têm sido definidos de diversas formas, em diferentes áreas do conhecimento. Selznick, o precursor dessa abordagem, chamou de processo de institucionalização a forma pela qual as expressões racionais da técnica são substituídas por expressões valorativas compartilhadas no ambiente onde a organização opera.<sup>43</sup>

Hall e Taylor definem a instituição como os procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional. Isso se estende das regras ou dos procedimentos habituais de funcionamento de uma organização.<sup>44</sup>

Instituições são, portanto, definidas como “estruturas e atividades cognitivas, normativas e regulativas que provêm estabilidade e significado ao comportamento social”.<sup>45</sup> Da mesma forma para Victor Nee “uma instituição é definida como um sistema de inter-relações de elementos formais e informais – costumes, crenças compartilhadas, convenções, normas e regras – que governam relacionamentos sociais

37 NEE, V.; INGRAM, P. Embeddness and Beyond: Institutions, Exchange, and Social Structure. In: BRINTON, M.; NEE, V. (Ed.). *The new institutionalism in sociology*. New York: Russell Sage Foundation, 1998.

38 NEE, V.; INGRAM, P. Embeddness and Beyond: Institutions, Exchange, and Social Structure. In: BRINTON, M.; NEE, V. (Ed.). *The new institutionalism in sociology*. New York: Russell Sage Foundation, 1998. p.32.

39 NEE, V.; INGRAM, P. Embeddness and Beyond: Institutions, Exchange, and Social Structure. In: BRINTON, M.; NEE, V. (Ed.). *The new institutionalism in sociology*. New York: Russell Sage Foundation, 1998.

40 NEE, V.; INGRAM, P. Embeddness and Beyond: Institutions, Exchange, and Social Structure. In: BRINTON, M.; NEE, V. (Ed.). *The new institutionalism in sociology*. New York: Russell Sage Foundation, 1998. p. 35.

41 NEE, V.; INGRAM, P. Embeddness and Beyond: Institutions, Exchange, and Social Structure. In: BRINTON, M.; NEE, V. (Ed.). *The new institutionalism in sociology*. New York: Russell Sage Foundation, 1998.

42 BEGGS, J. J. The institutional environment: Implications for race and gender inequality in the U.S labor market. *American Sociological Review*, v. 60, n.4, 1995.

43 VIEIRA, M.M.F.; MISOCZKY, C. Instituições e poder: explorando a possibilidade de transferências conceituais. In: VIEIRA, M.M.F.; CARVALHO, C. A. (Org.). *Organizações, cultura e desenvolvimento local: a agenda de pesquisa do observatório da realidade organizacional*. Recife: UFPE, 2003.

44 HALL P. A.; TAYLOR R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 58, 2003.

45 SCOTT, W. R. *Institutions and organizations*. Thousand Oak: Sage, 1995a. p.13.

dentro da qual atores buscam e fixam os limites para legitimação de interesses”.<sup>46</sup> Por outro lado as instituições “expressam como atores políticos definem seus interesses e [...] estruturam suas relações de poder para com outros grupos e são vistos como fatores significativos de coerção e mediação na política, na qual “deixam suas posições e marcas impressas”.<sup>47</sup>

Para Meyer e Rowan, “institucionalização envolve o processo pelo qual processos sociais, obrigações ou fatos passam ao *status* de regra no pensamento e na ação social”.<sup>48</sup> Para Douglas North são as regras do jogo.<sup>49</sup>

Na mesma linha esses mesmo autores conceitualizam as Instituições e as regras institucionalizadas como [...] “classificações construídas na sociedade como tipificações ou interpretações recíprocas. Tais regras podem simplesmente ser admitidas ou podem ser sustentadas pela opinião pública ou pela força da lei.”<sup>50</sup>

Processo de institucionalização também é definido como “uma tipificação de ações tornadas habituais por tipos específicos de atores”<sup>51</sup>

Instituição é definida como uma estrutura ou atividade cognitiva, normativa ou reguladora que proporciona estabilidade e significado a um comportamento social. Segundo o mesmo autor, as instituições são “transportadas” por vários veículos, como culturas, estruturas e rotinas, que operam em múltiplos níveis de jurisdição.<sup>52</sup>

Portanto, a instituição é o lugar onde se articulam, onde se falam as formas que assumem as determinações das relações sociais, assim como onde a ideologia é trabalhada permanentemente<sup>53</sup>. Para Eugéne Henríquez

uma instituição visa a estabelecer um modo de regulamentação e tem por objetivo manter um estado, fazê-lo durar e assegurar a sua transmissão [...] é na instancia institucional que poderão verdadeiramente se expressar os fenômenos de poder e seus corolários: as leis escritas e as normas explícitas ou implícitas das condutas.<sup>54</sup>

Ainda no que concerne à conceituação do termo instituição, registra-se a falta de consenso sobre o seu emprego, que para alguns se confunde com grandes e importantes associações, para outros se identifica com os efeitos ambientais, históricos ou culturais. A construção e interação social parecem representar um papel importante em todas as definições. Assim, a instituição é um procedimento organizado e estabelecido na forma de um sistema normativo constituído de rotinas auto reproduzidas, socialmente construídas. Enquanto instituição representa uma ordem ou padrão social que atingiu um determinado estado ou propriedade, institucionalização denota o processo que leva a esse estado.<sup>55</sup>

46 NEE, V. The New Institutionalism in economics and sociology. *Economy & Society*, 2003. p. 23

47 THELEN, K.; STEINMO, S. Historical Institutionalism in Comparative Politics. In: STEINMO, S.; THELEN, K; LONGSTRETH, F. (Ed.). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press. 1992. p.1–32. p. 8

48 MEYER, J.W; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 42

49 NORTH, D. Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, 1991.

50 MEYER, J.W; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.p. 42

51 BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. *A Construção social da realidade*. tratado e sociologia do conhecimento. Petrópolis: Vozes, 2003. p. 79  
TOLBERT, P.S.; ZUCKER, L.G. A Institucionalização da teoria institucional. In: CLEGG, S. ;HARDY, C.; NORD, W. (Org.). *Handbook de Estudos Organizacionais, modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais*. São Paulo: Atlas, 1999. v. 1. p. 204.

52 SCOTT, W. R. *Institutions and organizations*. Thousand Oak: Sage, 1995a.

53 LAPASSADE, G.; LOURAU, R. *Chaves da sociologia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

54 HENRIQUEZ, E. Os diferentes níveis (ou instâncias) da análise das organizações. In: HENRIQUEZ, E. *A organização em análise*. Petrópolis: Vozes, 1997.p. 71

55 JEPPEPERSON, R. Institutions, institutional effects and institutionalism. In: POWELL, W.; DIMAGGIO, P. (Ed.) *The new institutionalism in organizational analysis*. Chigaco: University of Chicago Press, 1991.

Philip Selznick<sup>56</sup> afirma que “institucionalização é um processo. Algo que acontece a uma organização com o passar do tempo, refletindo sua história particular, o pessoal que nela trabalhou, os grupos que engloba com os diversos interesses que criaram, e a maneira como se adaptou ao ambiente”. Outro pesquisador define institucionalização como o processo de transformar crenças e ações em regras de conduta social, que, ao longo do tempo, por influência de mecanismos de aceitação e reprodução, tais regras tornam-se padrões e passam a ser encaradas como rotinas naturais, ou concepções amplamente compartilhadas da realidade.<sup>57</sup>

Tais conceitos – instituição e institucionalização - seriam referentes a macro-padrões da estrutura social e atividades em torno de regras gerais, mas com um alto grau de incerteza sobre a natureza de tais regras. Portanto, arremata-se para dar um maior direcionamento à discussão, as seguintes definições<sup>58</sup>:

Instituições: “regras culturais que dão significado e valor coletivos a entidades particulares e atividades, integrando-as a um contexto maior. Vemos ambos, padrões de atividade e as unidades envolvidas neles (indivíduos e outras entidades sociais), como construídas por essas regras mais amplas “.

Institucionalização: “é o processo por meio do qual um dado número de unidades e um padrão de atividades são mantidos de modo normativo e cognitivo em seus lugares, e praticamente assumidos como legítimos (seja a partir de uma lei formal, costume ou conhecimento)”.

W. Richard Scott, por sua vez, propõe uma definição mais complexa de “instituições que são sistemas simbólicos e de comportamento que contêm regras representativas, constitutivas e normativas, juntamente com mecanismos regulatórios que definem um sistema de significado comum e que dão origem a diferentes atores e rotinas de ação”. Instituições seriam, em decorrência dessa definição, “estruturas sociais multifacetadas e duráveis, feitas de elementos simbólicos, atividades sociais e recursos materiais”.<sup>59</sup>

Na mesma linha outros autores reforçam que

Uma prática institucionalizada permanece em estado de equilíbrio provisório e dinâmico: quanto maior for seu grau de institucionalização, menor a probabilidade de que seja bruscamente modificada. Por outro lado, mesmo uma prática altamente institucionalizada não é imutável no transcorrer do tempo, já que ela sempre estará vindo à tona no contexto de interações sociais, sendo, portanto, submetida à possibilidade de manutenção ou de alteração em seus aspectos estruturados ou nas ações decorrentes, seus aspectos estruturantes<sup>60</sup>.

Outra das importantes contribuições da abordagem institucional destaca-se a ênfase na influência do ambiente, ao colocar o isomorfismo como fator vital para a sobrevivência da organização e como fator significante no processo de tomada de decisão dos atores.<sup>61</sup> Portanto, destaca-se que o conceito que melhor captura o processo de homogeneização é o isomorfismo. O termo isomorfismo é definido

56 SELZNICK, P. A liderança na administração. Rio de Janeiro: FGV, 1972. p. 14.

57 FONSECA, V. S. da. A abordagem institucional nos estudos organizacionais: bases conceituais e desenvolvimentos contemporâneos. In: VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C. A. (Org.) *Organizações, instituições e poder no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

58 MEYER, J. W.; BOLL, J.; THOMAS, G. M. Ontology and Rationalization in the Western Cultural Account. In: SCOTT, W. R.; MEYER, J. (Org.) *Institutional Environments and Organizations: structural complexity and individualism*. Thousand Oaks: Sage, 1994.

59 SCOTT, W. R. Institutions and Organizations: Toward a Theoretical Synthesis. In: SCOTT, W. R.; MEYER, J. (Org.) *Institutional Environments and Organizations: Structural Complexity and Individualism*. Thousand Oaks: Sage, 1994.  
SCOTT, W. R. *Institutions and organizations*. Thousand Oak: Sage, 1995a. p.49.

60 SILVA, C. L. M.; FONSECA, V. S. da; CRUBELLATE, J. M. Unlocking the Institutionalization Process: Insights for an Institutionalizing Approach. *Brazilian Administration Review*, v. 2, n. 1, p. 12, jan./jun. 2005.

61 FONSECA, V. S. da. A abordagem institucional nos estudos organizacionais: bases conceituais e desenvolvimentos contemporâneos. In: VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C. A. (Org.) *Organizações, instituições e poder no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

por como “um processo restritivo que força uma unidade em uma população a assemelhar-se a outras unidades que enfrentam o mesmo conjunto de condições ambientais.”<sup>62</sup>

Por outro lado, define-se o isomorfismo como “o processo por meio do qual organizações de um determinado campo conformam-se a influências normativas, imitam outras ou são coagidas por atores detentores de poder em seus ambientes para adoção de práticas”.<sup>63</sup>

No clássico artigo dos autores Paul DiMaggio e Walter Powell, asseguram que existem dois tipos de isomorfismo entre as organizações: o competitivo e o institucional. O primeiro explica a busca por um lugar no mercado, por recursos e por clientes; mas não é suficiente, na visão dos autores, para explicar o moderno mundo das organizações. Nesse sentido, é o estudo do isomorfismo institucional que deve ser aprofundado, pois organizações competem não somente por recursos e clientes, mas por força política e legitimidade institucional, por conveniência social tanto quanto econômica. Eles identificam três mecanismos através dos quais ocorrem as mudanças visando à homogeneidade nas organizações, cada qual com seus próprios antecedentes: a) Isomorfismo coercitivo, b) Isomorfismo mimético, c) Isomorfismo normativo, que está associado com profissionalização. Assim, membros de uma mesma profissão definirão as melhores condições e métodos de se trabalhar.<sup>64</sup>

O peso de cada um dos três mecanismos isomórficos nos processos de transformação organizacional depende da situação e da história sócio-cultural de cada sociedade. Assim é que em sociedades democráticas e com maior oferta competitiva de bens e serviços tendem a predominar processos miméticos e normativos, enquanto que em sociedades de tradição autoritária, como a brasileira, a tendência é que predominem mecanismos coercitivos.<sup>65</sup>

No caso específico da sociedade brasileira, o formalismo, discrepância entre a previsão contida nas normas e a realidade social, estaria associado com o mecanismo coercitivo na dinâmica das mudanças sociais.<sup>66</sup>

Por isso para o presente artigo, poderão ser úteis os mecanismos isomórficos do primeiro tipo (coercitivos), tendo em vista encontrarem-se os órgãos governamentais no Brasil num setor organizacional de natureza institucional sujeito a fortes influências de aspectos políticos e legais. Logo, para sobreviver nesse tipo de ambiente, as agências governamentais precisam, necessariamente, de legitimidade junto a seus constituintes.<sup>67</sup>

## 2.2 Redes de políticas públicas

Outra perspectiva relevante além da análise institucional e a desenvolvida é a que trata das Redes de Políticas Públicas. A autora considera a existência de varias definições de política pública e afirma que

62 DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and collective rationality in organizational fields. In: DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 66

63 FOUNTAIN, J. E. *Building the Virtual State: Information Technology and Institutional Change*. Washington: Brookings Institution Press, 2001.

64 DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and collective rationality in organizational fields. In: DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

65 SILVA, C. L. M.; FONSECA, V. S.; FERNANDES, B. H. R. Mudanças e estratégia nas organizações: perspectivas cognitiva e institucional. In: VIEIRA, M. M. F.; OLIVEIRA, L. M. B. (Org.). *Administração contemporânea: perspectivas estratégicas*. São Paulo: Atlas, 1999.

66 SILVA, C. L. M. et al. Institucionalização da mudança na sociedade brasileira: o papel do formalismo. In: VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C.A. (Org.). *Organizações, instituições e poder no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

67 SCOTT, W.R.; MEYER, J. W. The Organization of Societal Sectors: Propositions and Early Evidence. In: POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. (Ed.). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.



em todas elas, o governo se configura como elemento essencial, até o ponto em que não se pode falar em políticas públicas sem a intervenção de governo.<sup>68</sup>

As políticas não se desenvolvem seguindo um processo linear. A introdução de um problema na agenda não implica necessariamente a passagem à etapa seguinte, análise de alternativas; a tomada de decisão nem sempre é precedida de uma discussão consensual entre atores políticos e privados. O desenvolvimento de uma política pública não significa que se analisem os resultados de forma gradual e continuada, e nem que se avalie o seu impacto sobre o ambiente. As ações que se desenvolvem em cada etapa não têm início e fim claramente definidos. As políticas estão se definindo e se redefinindo de forma continuada, através de um processo de retroalimentação e em função de mudanças no contexto em que se desenrola a ação. Na prática, o processo de elaboração de políticas públicas é um processo complexo, com limites incertos e caracterizados pela interconexão existente entre políticas.<sup>69</sup>

Portanto, entender as políticas públicas como um processo de negociação e interação entre o Estado e grupos sociais gera um debate que domina boa parte da disciplina até os dias de hoje. O objetivo deste tipo de análise é captar a distribuição do poder político na sociedade e as implicações que isso supõe na tomada de decisões e desenvolvimento de políticas. As políticas surgem como resultados de integração conflituosa entre grupos sociais, na qual cada parte desenvolve uma estratégia orientada a dominar o demais. A distribuição de poder na sociedade determina como se resolve o conflito e qual será a relação dos participantes uma vez em curso uma determinada ação. As políticas, então, não são resultados de especialistas à margem da sociedade, seguem uma dinâmica pluralista, caracterizada pela participação aberta e competitiva de grupos sociais que interagem entre si, visando impor os seus interesses e preferências sobre os demais.<sup>70</sup>

O processo de elaboração de políticas públicas se explica não somente a partir da mobilização de grupos sociais, como também a partir da forma em que se institucionalizam as relações de poder entre atores no tempo como já tínhamos exposto anteriormente no modelo institucional de análise de políticas. A partir do neoinstitucionalismo se entendem que as instituições têm influência importante no modo em que se articulam os interesses e preferências dos atores, seus objetivos e sua capacidade de influenciar o resultado político.

Assim, a política não pode ser entendida somente como resultado de indivíduos racionais que atuam de acordo com seus interesses particulares. As instituições constituem elemento essencial para a compreensão da ação individual, tendo vida própria, definindo interesses, crenças e idéias e que disponibiliza instrumentos para influenciar no contexto.<sup>71</sup>

O processo de elaboração de políticas públicas é compreendido como um sistema no qual atuam indivíduos e organizações para a consecução de um objetivo em comum, o que converge com a perspectiva pluralista de Jenkins-Smith e Paul Sabatier que será desenvolvido com maior profundidade no capítulo próprio.

Na literatura sobre *Redes de Políticas Públicas* se identificam pelo menos cinco bases para a interação entre stakeholders: (a) procura de informação e conselhos relativos a questões relevantes; (b) intercâmbio de uma variedade de recursos, como dinheiro, pessoal e serviços; (c) busca de aliados para formação de coalizões vencedoras; (d) estruturação de relação com atores influentes para o controle de recursos essenciais; e (e) alcance de objetivos comuns.<sup>72</sup>

68 BONAFONT, L.C. *Redes de políticas públicas*. Madri: Centro de investigaciones Sociológicas, 2004.

69 CAVALCANTE, P.L. *Implementação de orçamento por resultados no âmbito do executivo federal: um estudo de caso*. Dissertação (Mestrado)-Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

70 BONAFONT, L.C. *Redes de políticas públicas*. Madri: Centro de investigaciones Sociológicas, 2004.

71 BONAFONT, L.C. *Redes de políticas públicas*. Madri: Centro de investigaciones Sociológicas, 2004.

72 WEIBLE, C.M; SABATIER, P.A. Comparing policy networks. marine protected areas in California. *The Policy Studies Journal*, Malden, v. 33, n. 2, p.181-201, 2005. p.72

Na lógica do modelo de *Redes de Políticas Públicas*, não existe uma ordem fixa para a inserção do problema na agenda governamental, a ordem pode ser seqüencial ou não, diferente da lógica da *Escolha Racional*. Os problemas, soluções, decisores, são fatores temporais simultaneamente disponíveis que podem formar uma ordem temporal.

### 2.3 O modelo de fluxos múltiplos

Outro elemento importante foi a inserção do paradigma da Racionalidade Limitada na análise, formulação e decisões em políticas públicas John *Kingdon* cria o modelo denominado Modelo de Fluxos Múltiplos (*Multiple Streams*), também baseada na Teoria da Racionalidade Limitada, Kingdon argumenta que as questões podem envolver diferentes arenas, atores, incentivos, objetivos e interesses. As características da complexidade do processo criam recombinação criativa, incertezas e ambigüidades que juntas descrevem o processo de decisão de políticas públicas. O trabalho de Kingdon que tem sido aplicado especialmente no estudo da agenda governamental, lida com três fluxos diferenciados: o fluxo dos problemas, o fluxo das soluções e o fluxo das decisões políticas coexistem no sistema separados um do outro com suas próprias dinâmicas e regras. É a combinação dos ter fluxos dentro de um pacote simples que culmina as mudanças.<sup>73</sup>

Kingdon afirma que os problemas, freqüentemente, capturam a atenção de decisores governamentais não por força de pressão política ou habilidade instintiva de percebê-los, mas simplesmente porque algum indicador mais ou menos sistemático (ex: dados rotineiros sobre delinquência juvenil, obesidade, ou doenças cardiovasculares) mostra que “há um problema lá fora”.<sup>74</sup> Esses indicadores não são utilizados propriamente para determinar se existe, ou não, um problema, mas sim para avaliar sua magnitude ou captar modificações. Há problema que não se evidenciam por esses indicadores, necessitando de eventos focalizadores como crises ou desastres, ou a emergência de um símbolo poderoso. Os problemas podem chamar atenção, também, pelo feedback recebido do processo de implementação dos programas governamentais. No fluxo das soluções as pessoas que tem em comum áreas de atuação tentariam influenciar uma às outras, bem como uma grande quantidade de idéias seriam geradas e, de alguma forma e em algum momento levadas em consideração. Idéias e crenças que a educação física é parte crucial do currículo escolar ou de que a privatização melhora a qualidade dos serviços públicos são exemplos bem elucidativos. Essa capacidade de persuasão interatores será mais efetiva se as idéias em defesa cumprirem alguns requisitos básicos quanto ao seu custo, aplicabilidade e aceitação pela sociedade em seu conjunto.

Por fim no fluxo das decisões políticas seria estruturado por elementos como o contexto internacional, a opinião pública, campanhas de grupos de pressão, resultados eleitorais distribuições partidárias ou ideológicas no Congresso e mudanças na administração considerados fatores importantes que geram oportunidades para uma mudança na forma de entender e conceituar um problema público. Se no fluxo de soluções geradas pelos especialistas o processo de construção do consenso é baseada na persuasão, no fluxo de decisões políticas predomina a barganha.

O autor trabalha também com o que denomina em inglês de “*policy window*” ou “janela de oportunidade” o que nos ajuda exatamente a recuperar a inter-relação entre a ação pública e a ação política, permitindo-nos compreender o momento e os condicionantes das mudanças ou a adoção de novas políticas públicas.<sup>75</sup>

O autor defende que a adoção de uma idéia nova em um processo político é resultado de uma “janela de oportunidade política”, um processo casual caracterizado por uma situação de confluência de três condições: (a) relevância que adquire um problema em um dado momento; (b) a existência de idéias que permitem modificar a compreensão do problema e a forma de uma política pública; e (c)

73 KINGDON, J. *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown and Company, 1995.

74 KINGDON, J. *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown and Company, 1995. p. 90.

75 KINGDON, J. *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown and Company, 1995.

uma situação favorável a mudanças no sistema político, com uma alteração na administração ou na distribuição partidária no Legislativo ou o fato de um novo problema ter capturado a atenção dos agentes públicos, mediante eventos focalizadores ou outro fator.<sup>76</sup> Neste trabalho usaremos a tradução livre para o português “janela de oportunidade política”.

Em outras palavras trata-se de um período de tempo geralmente curto, relativamente raro em que uma comunidade política mobiliza-se para influir na definição e formulação de alternativas, a partir de idéias já elaboradas, que supõem uma forma nova de abordar os problemas. Muitas propostas alternativas, todavia, nunca alcançam a agenda simplesmente porque os seus defensores concluem que não valem o esforço de alçá-las ao processo. Isso é particularmente importante porque indica que outras alternativas e questões e podem estar sendo priorizados, ou porque os agente políticos já identificaram que não existe a “janela de oportunidade política” e seus esforços seriam inúteis.

Resta-nos, então, para melhor analisar a política, entender o que leva o fechamento dessas janelas, uma vez que são esporádicas. Segundo John Kingdon aponta as seguintes situações: (a) os participantes podem entender que conseguiram encaminhar o problema para uma decisão ou ratificação; (b) eles podem não conseguir atuar a tempo; (c) os eventos que iniciaram a janela passaram; (d) uma nova modificação de pessoal do mesmo jeito que pode abrir uma “janela”, pode fechá-la e finalmente (e) a janela as vezes fecha-se porque não há nenhuma alternativa possível.<sup>77</sup>

No reexame da abordagem de Kingdon, Zahariadis no seu artigo *ambiguity, time and multiple streams* propõe abordar a escolha de políticas públicas sob as condições de ambigüidade e ordem temporal. De acordo com o artigo, a ambigüidade é um fato na elaboração de políticas públicas, pois torna o processo desordenado, complexo e menos compreensivo. O contexto mais do que o propósito é o mais importante. As decisões raramente resolvem o problema, elas apenas o processa.<sup>78</sup>

O lado positivo da ambigüidade é a inserção de novas idéias e posições acerca das mudanças dos problemas e, conseqüentemente, mais alternativas. O tempo, posição e recursos são vantagens cruciais no momento da tomada de decisões.<sup>79</sup>

## 2.4 Advocacy coalition framework

Na seqüência, apresentam-se os principais elementos da abordagem da advocacy coalition framework (ACF) em tradução opta-se por Modelo de Coalizão de Defesa (MCD), que tem emergido com uma base altamente respeitada para análise de políticas. Ele sozinho ou/e em combinação com outras abordagens.

O ACF é baseada em cinco assunções:

- a) uma perspectiva de tempo não menos que 10 anos é requerida para análise de mudanças nas políticas;
- b) o foco em subsistemas políticos e ou comunidades políticas;
- c) subsistemas envolvem atores de diferentes níveis de governo e somados a organizações internacionais e outros países;
- d) a posse e o uso de informações técnicas é importante e;

76 KINGDON, J. *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown and Company, 1995. p. 166.

77 KINGDON, J. *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown and Company, 1995. p. 169.

78 ZAHARIADIS, N. *Ambiguity, time and multiple streams*. In: SABATIER, P.A (Ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 1999.

79 ZAHARIADIS, N.; ALLEN, C. S. *Ideas, networks and policy streams: privatization in Britain and Germany*. *Policy Studies Review*, v.1, n.1/2, p.71-98, 1995.

e) política pública incorpora de forma implícita “conjunto de valores prioritários e assunções casuais acerca de como realizá-los”.<sup>80</sup>

Portanto, Sabatier considera irrealista e insatisfatória na explicação da ocorrência de mudanças em políticas a separação entre a “formação da agenda” e o “processo de formulação de política”.

O modelo estagista (Kingdon) – baseado em como questões se tornam problemas e ganham a atenção de formuladores de políticas e funcionários e como agendas são estabelecidas – é muito simplificado e, portanto é necessário conceber um modelo mais amplo.

Processo político deve ser entendido no contexto de redes e comunidades políticas, pois da análise do conjunto de convicções, valores, ideais e fatores sócios econômicos elucidam quais critérios foram utilizados na construção do processo de formação de políticas. O processo analítico favorece o aprimoramento de políticas a longo prazo.

Assim, o ACF presume que na esfera de cada subsistema os atores podem ser agregados, formando coalizões de defesa (normalmente entre dois a quatro coalizões). Estas são compostas por grupos de interesses, burocratas e legisladores das varias esferas de governo, pesquisadores e jornalistas que compartilham uma série de convicções e crenças normativas e causais e desenvolvem uma atividade coordenada por um período de tempo considerável. O sistema de crenças de cada coalizão de defesa possui a seguinte estrutura: Crenças essenciais profundas (raramente se altera), crenças essenciais políticas (poucas mudanças), e os aspectos secundários – ajustáveis a novos dados e experimentos.<sup>81</sup>

Assim no que se refere ao processo de mudança e estabilidade, pressupõe que idéias e valores e sistemas de convicções socializam os indivíduos em torno de padrões de comportamentos, isto e, o estudo dos sistemas de convicções ou crenças, em inglês, “belief systems”, é considerado essencial, pois, na atuação política, os membros das coalizões estabelecem um conjunto de convicções compartilhadas para advogar por uma causa ou tema sendo comum à existência de mediadores ou negociadores políticos que atuam no controle de possíveis excessos das coalizões.<sup>82</sup> Os autores do modelo argumentam que o subsistema nada mais é do que uma arena onde os grupos de atores discutem regularmente a respeito de um determinado campo das políticas públicas, como saúde, educação, política urbana, etc.

A existência de subsistemas, coalizões e demais variáveis ampliam consideravelmente o escopo de análise de políticas públicas desmistificando a imagem do Estado racional como formulador unilateral. A dinâmica de formulação da política pública engloba diversos subsistemas que não apenas agrega demandas de cada um deles como também pode ser compreendido como uma arena de interação entre as coalizões de defesa. Do mesmo modo o processo de elaboração de políticas públicas é compreendido como um sistema no qual atuam os indivíduos e as organizações pra a consecução de um objetivo comum.<sup>83</sup>

Deve ser mencionado ainda que os próprios autores do ACF indicam-no como próprio para compreender situações que envolvem conflitos políticos substanciais e alta complexidade técnica.<sup>84</sup>

80 JENKINS-SMITH, H. C.; SABATIER, P.A. Evaluating the advocacy coalition framework. *Journal of Public Policy*. v. 14, n. 1, p. 178, 1999.

81 SABATIER, P.A.; JENKINS-SMITH, H. C. The advocacy coalition framework: An assessment. In: SABATIER, P.A (Ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 1999. p. 117-166.

82 FENGER, M.; KLOK P-J. Interdependency, Beliefs, and Coalition Behavior : a contribution to the Advocacy Coalition Framework. *Policy Sciences*, v. 34, p.157-170, 2001.

83 SABATIER, P.A.; SMITH, H. C. The advocacy coalition framework: An assessment, revisions, and implications for scholars and a practioners In: SABATIER, P.A.; SMITH, H.C. (Ed.). *Policy change and learning: an advocay coalition approach*. Boulder: Western Press, 1993. p. 211-235.

84 SABATIER, P.A.; SMITH, H. C. The advocacy coalition framework: an assessment. In SABATIER, P.A (Ed.). *Theories of the policy process*. Boulder: Westview Press, 1999. p. 117-166.

Mudanças políticas são processos lentos que se baseiam num aprendizado constante. O enfoque de análise deve conferir maior ênfase ao estudo dos subsistemas políticos que às instituições especiais de um governo. Por exemplo, propõe-se analisar o comportamento de diferentes agentes ligados ao tema de política urbana ao invés de observar o que diz ou faz um presidente ou um governador.

Normalmente cada subsistema abarca agentes estatais de vários níveis, representantes das empresas e da sociedade civil, isto é, uma coalizão de defesa que se distinguem pelos seus valores, crenças, convicções, idéias e pelos recursos de que dispõem. E que procuram manipular as regras, os orçamentos e o pessoal das instituições governamentais com o fim de alcançar seus objetivos ao longo do tempo.<sup>85</sup>

O estudo dos sistemas de convicções ou, em inglês, “belief systems”, é considerado essencial, pois, na atuação política, os membros das coalizões estabelecem um conjunto de convicções compartilhadas para advogar por uma causa ou tema.<sup>86</sup>

A abordagem do “Advocacy Coalition Framework” propõe entender processos políticos não só como lutas entre interesses opostos ou antagônicos, mas também como processos de aprendizagem, o que é atípico.

Isto mostra um deslocamento da atenção de questões relativas aos interesses econômicos à questões da consciência ou do sentido. A idéia de que os “sistemas de convicção” são os fatores essenciais para a construção de coalizões e não as classes ou os interesses reforça a posição alternativa desta abordagem.

Os “sistemas de convicção” têm a função dupla de moldar uma perspectiva normativa para fundamentar a interpretação e discernimento de soluções (diagnóstico) em relação a certos fenômenos percebidos. Estes “sistemas de convicção” são, assim, importantes porque (1) em geral as ações humanas são orientadas pelo sentido e porque (2), na prática política, a persuasão é um fator central para justificar o acesso ao poder e legitimar aqueles que estão no poder. Isso significa que a ação humana não pode ser considerada como orientada, meramente, por interesses ou cálculos econômicos, como supõe, por exemplo, a conhecida abordagem do “rational choice”.<sup>87</sup>

Críticos da “Advocacy Coalition Framework” distinguem, com freqüência, entre causas reais e ideologia e argumentam que as convicções apenas são ecos das estruturas econômicas que, em última instância, definem os interesses. Porém, para Sabatier, é quase impossível identificar os “verdadeiros” interesses dos agentes. Por outro lado, Sabatier considera mais fácil identificar as convicções deles, porque eles precisam se posicionar nos debates políticos. Então, apesar de aceitar o argumento de que o homem é um ser orientado pelo sentido, o enfoque nas convicções tem, também, uma motivação prática de pesquisa.<sup>88</sup>

Nota-se, também, que esta abordagem se baseia na idéia de pôr o agente ou o sujeito no centro da historia. Voltando à questão da dinâmica do processo político, a abordagem do “Advocacy Coalition Framework” entende que as coalizões só existem periodicamente. Defendendo sua convicção, os agentes entram em processos de aprendizagem e tentam traduzir suas idéias em políticas. Nestes processos, os agentes têm que estabelecer compromissos com outros. Isso, geralmente, não permite defender todas as convicções próprias, pois é preciso estabelecer compromissos.

As coalizões tratam de introduzir sua posição no campo político através de instrumentos e estratégias que influem na opinião pública, de políticos, etc. Assim, elas participam nos processos políticos, nas

85 SABATIER, P.A.; SMITH, H. C. The advocacy coalition framework: an assessment. In SABATIER, P.A (Ed.). *Theories of the Policy process*. Boulder: Westview Press, 1999. p. 117-166.

86 SABATIER, P.A; WEIBLE, C.M. The advocacy coalition framework: Innovations, and clarifications. In SABATIER, P.A (Ed.). *Theories of the Policy Process*. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 189-220.

87 WEALE, A. Ecological modernisation and the integration of European environmental policy. In: LIEFFERINK, J. D.; LOWE, P.; MOL, A. P. J. (Ed.). *European integration and environmental policy*. London; New York: Belhaven Press, 1993. p. 196-216.

88 BUENO, L. A Aplicação da Advocacy Coalition Framework (ACF) na Análise da Evolução da Política Pública de Controle de Armas no Brasil. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 29., 2005, Caxambu. *Anais...* Caxambu, 2005.

definições dos problemas, de possíveis estratégias para resolvê-los e, também, no controle para averiguar se as políticas estão sendo implementadas.<sup>89</sup>

Todas estas tentativas de moldar processos políticos não acontecem num espaço vazio, mas sim num contexto histórico e institucional, como pode ser observado em vários trabalhos onde se aplicou o Advocacy Coalition Framework para análise e construção de políticas no âmbito dos órgãos responsáveis para sua formulação e implementação.<sup>90</sup> Mais recentemente os trabalhos dos pesquisadores Suely Araujo em 2013, Victor Vicente em 2012, Luiza Viana em 2011 dentre outros, também trouxeram contribuições importantes no sentido da melhoria na compreensão sobre a aplicação do modelo ACF.<sup>91</sup>

### 3 Considerações finais

O entendimento dos modelos e das teorias acima resumidos pode permitir ao analista e ao pesquisador melhor compreender o problema para o qual a política pública foi desenhada, seus possíveis conflitos, a trajetória seguida e o papel dos indivíduos, grupos e instituições que estão envolvidos na decisão e que serão afetados pela política pública.

Por um lado, políticas públicas tornaram-se referência à reflexão acadêmica, às ações governamentais e ao debate público, predominando em todas elas as mais diferentes abordagens dentre elas as pluralistas, institucionais, organizacionais, de redes e etc. Porém, apesar de avanços teóricos no campo da análise das políticas públicas, ainda persistem evidentes fragilidades teóricas, uma vez que a lógica etapista e procedimental hegemônica em certos contextos dificilmente são verificadas no mundo real, em especial na sociedade brasileira.

Portanto, do ponto de vista conceitual, há necessidade de os conflitos, de naturezas diversas, serem trazidos à tona, pois, de modo geral, existe a tendência de desconsiderá-los em nome do “bem comum”, das “causas públicas”, da “igualdade”, entre outras motivações que, na realidade, são “vetadas” pelos embates dos grupos sociais politicamente organizados, cuja característica é a assimetria de poder, de informação e sua lógica é a disputa.

### Refêrências

ARAÚJO, S. M. V. G. *Política ambiental no Brasil no período 1992-2012: um estudo comparado das agendas verde e marrom*. 458 f. 2013. Tese (doutorado)- Universidade de Brasília, Instituto de Ciência Política, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Brasília, 2013.

ARRETCHE, M. Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v.

89 BERGGREN, R. The advocacy coalition Framework; Its applicability to a Swedish land use conflict. In: HYTÖNEN, M. (Ed.). *Social sustainability of forestry in the baltic sea region*. Helsinque, Finlândia. Finnish Forest Research institute, 1998. p.197-217.

CHEN, P. Advocating Online Censorship. *Australian Journal of Public Administration*. v. 62, n.2, p.41-64, jun. 2003.

SABATIER, P.A; WEIBLE, C.M. The advocacy colition framework: Innovations, and clarifications. In SABATIER, P.A (Ed.). *Theories of the Policy Process*. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 189-220.

90 CHEN, P. Advocating Online Censorship. *Australian Journal of Public Administration*. v. 62, n. 2, p.41-64, jun. 2003.

LITFIN, K.T. Advocacy coalitions along the domestic-foreign frontier: Globalization and Canadian climate change policy. *Policy Studies Journal*, v. 28, p.236-252, 2000.

DAVIS, C.; DAVIS, S. Analysing change in public lands policymaking: from subsystems to advocacy coalition. *Policy Studies Journal*, v.17, p. 3-24, 1988.

BERGGREN, R. The advocacy coalition Framework; Its applicability to a Swedish land use conflict. In: HYTÖNEN, M. (Ed.). *Social sustainability of forestry in the baltic sea region*. Helsinque, Finlândia. Finnish Forest Research institute, 1998, p.197-217.

91 ARAÚJO, S. M. V. G. *Política ambiental no Brasil no período 1992-2012: um estudo comparado das agendas verde e marrom*. 458 f. 2013. Tese (doutorado) -, Instituto de Ciência Política, Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2013.

VICENTE, V. *Análise de mudanças institucionais na política de ordenamento territorial urbano no Distrito Federal (1991-2009)*. Tese (Doutorado)- Programa de Pós Graduação em Administração, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.

VIANA, L. B. F. *Entre o abstrato e o concreto: Legados do embate sobre o Projeto de Integração do São Francisco ou da Transposição*. Dissertação (Mestrado)- Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

18, n. 51, p.7-9, 2003.

BAUM, J. A. C.; OLIVER, C. Institutional linkages and organizational mortality. *Administrative Science Quarterly*, n. 36, 1991.

BEGGS, J. J. The institutional environment: implications for race and gender inequality in the U.S labor market. *American Sociological Review*, v. 60, n. 4; 1995.

BERGER, P. L.; LUCKMANN, T. *A Construção social da realidade: tratado e sociologia do conhecimento*. Petrópolis: Vozes, 2003.

BERGGREN, R. The advocacy coalition Framework; Its applicability to a Swedish land use conflict. In: HYTÖNEN, M. (Ed.). *Social sustainability of forestry in the baltic sea region*. Helsinque, Finlândia. Finnish Forest Research institute, 1998. p.197-217.

BONAFONT, L.C. *Redes de políticas públicas*. Madri: Centro de investigaciones Sociológicas, 2004.

BUENO, L. A Aplicação da Advocacy Coalition Framework (ACF) na Análise da Evolução da Política Pública de Controle de Armas no Brasil. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 29., 2005, Caxambu, *Anais...* Caxambu, 2005.

CARVALHO, C. A. P.; VIEIRA, M. M. F. Contribuições da Perspectiva Institucional para Análise das Organizações: Possibilidades Teóricas, Empíricas e de Aplicação. In: CARVALHO, C. A. P.; VIEIRA, M. M. F. (Org.). *Organizações, Cultura e desenvolvimento local: a agenda de pesquisa do observatório da realidade organizacional*. Recife: UFPE, 2003.

CAVALCANTE, P.L. Implementação de orçamento por resultados no âmbito do executivo federal: um estudo de caso. Dissertação (Mestrado)- Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

CHEN, P. Advocating Online Censorship. *Australian Journal of Public Administration*. v. 62, n. 2, p. 41–64, jun. 2003

CHRISTENSEN, S. et al. Actors and Institutions. *The American behavioral Scientist*, v. 40, n. 4, 1997.

CRUBELLATE, J. M.; GRAVE, P. S.; MENDES, A. A. A questão institucional e suas implicações para o pensamento estratégico. *Revista de Administração Contemporânea*, v. 8, 2004.

DAVIS, C.; DAVIS, S. Analysing change in public lands policymaking: from subsystems to advocacy coalition. *Policy Studies Journal*, v. 17, p.3-24, 1988.

DIMAGGIO, P. J. *Interest and agency in institutional theory*. Cambridge: Institutional Patterns and Organizations, 1988.

DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and collective rationality in organizational fields. In: DIMAGGIO, Paul J.; POWELL, Walter W. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

FACHIN, R. C.; MENDONÇA, J. R. C. de. Selznick: uma visão da vida e da obra do precursor da perspectiva institucional na teoria organizacional. In: VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C. A. (Org.) *Organizações, instituições e poder no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

FARIA, C. A. P. Idéias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das principais vertentes analíticas recentes, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-30, 2003.

FENGER, M.; KLOK P-J. Interdependency, Beliefs, and Coalition Behavior: a contribution to the Advocacy Coalition Framework. *Policy Sciences*, v. 34, p.157-170, 2011.

- FISCHER, F. *Reframing public policy: discursive politics and deliberative practices*. New York: Oxford University Press, 2003.
- FLIGSTEIN, N. *Fields, power, and social skill: a critical analysis of the new institutionalism*. Berkeley: University of Califórnia, 1999.
- FONSECA, V. S. da. A abordagem institucional nos estudos organizacionais: bases conceituais e desenvolvimentos contemporâneos. In: VIEIRA, M. M.F.; CARVALHO, C. A. (Org.). *Organizações, instituições e poder no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- FOUNTAIN, J. E. *Building the Virtual State: information technology and institutional change*. Washington: Brookings Institution Press, 2001.
- HALL P. A.; TAYLOR R. C. R. As três versões do neo-institucionalismo. *Lua Nova*, São Paulo, n. 58, 2003.
- HENRIQUEZ, E. Os diferentes níveis (ou instâncias) da análise das organizações. In: HENRIQUEZ, E. *A organização em análise*. Petrópolis: Vozes, 1997.
- INGRAM, P.; CLAY, K. The Choice-within-Constraints New Institutionalism and Implications for Sociology. *Annual Review of Sociology*, v. 26, 2000.
- JENKINS-SMITH, H. C.; SABATIER. P.A. Evaluating the advocacy coalition framework. *Journal of Public Policy*. v. 14, n. 1, 1999.
- JEPPERSON, R. Institutions, institutional effects and institutionalism. In: POWELL, W.; DIMAGGIO, P. (Ed.) *The new institutionalism in organizational analysis*. Chigaco: University of Chicago Press, 1991.
- KINGDON, J. *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown and Company, 1995.
- LAPASSADE, G.; LOURAU, R. *Chaves da sociologia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.
- LITFIN, K.T. Advocacy coalitions along the domestic-foreign frontier: Globalization and Canadian climate change policy. *Policy Studies Journal*, v. 28, p. 236–252, 2000.
- LOWNDES, V. Varieties of new institutionalism: A critical appraisal. *Public Administration*, v. 74, 1996.
- MENDONÇA, J. R. C. de; ANDRADE, J. A. Gerenciamento de Impressões: em busca de legitimidade organizacional. *Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 43, n. 1, jan./mar. 2003.
- MEYER, J. W.; BOLI, J.; THOMAS, G. M. Ontology and Rationalization in the Western Cultural Account. In: SCOTT, W. R.; MEYER, J. (Org.). *Institutional Environments and Organizations: structural complexity and individualism*. Thousand Oaks: Sage, 1994.
- MEYER, J.W; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.
- NEE, V. The New Institutionalism in economics and sociology. *Economy & Society*, 2003.
- NEE, V.; INGRAM, P. Embeddedness and Beyond: Institutions, Exchange, and Social Structure. In: BRINTON, M.; NEE, V. (Ed.). *The New Institutionalism in Sociology*. New York: Russell Sage Foundation, 1998.
- NIELSEN, K. Institutional Approaches in the Social Sciences: Typology, Dialogue, and future Challenges.



*Journal of Economics*, v. 35, n. 2, jun. 2001.

NORTH, D. C. Institutions. *The Journal of Economic Perspectives*, p. 97-112, 1991.

NORTH, D. C. *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

OLIVEIRA, R. P.; MISOCZKY, M. C. O processo de institucionalização do parque natural morro do osso. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 1., 2004, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro, 2004.

REIS, E. Reflexões leigas para a formulação de uma agenda de pesquisa em políticas públicas, *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 11-14, 2003.

SABATIER, P.A.; SMITH, H. C. The advocacy coalition framework: An assessment, revisions, and implications for scholars and practitioners. In: SABATIER, P.A.; SMITH, H.C. (Ed.). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press, 1993. p. 211-235.

SABATIER, P.A.; SMITH, H. C. The advocacy coalition framework: an assessment. In: SABATIER, P.A. (Ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 1999. p. 117-166.

SABATIER, P.A.; WEIBLE, C. M. The advocacy coalition framework: Innovations, and clarifications. In: SABATIER, P.A. (Ed.). *Theories of the Policy Process*. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 189-220.

SCHNEIBERG, M. Combining new institutionalisms: Explaining institutional change in American property insurance. *Sociological Forum*, v. 20, n. 1, mar. 2005.

SCOTT, W. R. *Institutions and organizations*. Thousand Oak: Sage, 1995a.

SCOTT, W. R. Institutions and Organizations: toward a theoretical synthesis. In: SCOTT, W. R.; MEYER, J. (Org.) *Institutional Environments and Organizations: structural complexity and individualism*. Thousand Oaks: Sage, 1994.

SCOTT, W. R. Introduction: institutional theory and organizations. In: SCOTT, W. R.; CHRISTENSEN, S. (Ed.). *The institutional construction of organizations: international and longitudinal studies*. London: Sage Publications, 1995b.

SCOTT, W. R. Unpacking Institutional Arguments. In: POWELL, W. W.; DIMAGGIO, P. J. *The New institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

SCOTT, W. R.; MEYER, J. W. *A liderança na administração*. Rio de Janeiro: FGV, 1972.

SCOTT, W. R.; MEYER, J. W. The Organization of Societal Sectors: Propositions and Early Evidence. In: POWELL, Walter W.; DIMAGGIO, Paul J. (Ed.) *The New Institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991.

SILVA, C. L. M. et al. Institucionalização da mudança na sociedade brasileira: o papel do formalismo. In: VIEIRA, M. M. F.; CARVALHO, C.A. (Org.). *Organizações, Instituições e Poder no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

SILVA, C. L. M.; FONSECA, V. S. da; CRUBELLATE, J. M. Unlocking the Institutionalization Process: Insights for an Institutionalizing Approach. *Brazilian Administration Review*, v. 2, n. 1, jan./jun. 2005.

SILVA, C. L. M.; FONSECA, V. S.; FERNANDES, B. H. R. Mudanças e estratégia nas organizações: perspectivas cognitiva e institucional. In: VIEIRA, M. M. F.; OLIVEIRA, L. M. B. (Org.). *Administração contemporânea: perspectivas estratégicas*. São Paulo: Atlas, 1999.

- SILVA, C. L. M; FONSECA, V.S. Competitividade organizacional: uma tentativa de reconstrução analítica. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS PROGRAMAS DE PÓS-GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO, 20., 1996, Angra dos Reis. *Anais...* Angra dos Reis: Anpad, 1996.
- SOUZA, C. Políticas Públicas: Questões temáticas e de pesquisa. *Caderno CRH*, Salvador, n. 39, p. 11-24, jul./dez. 2003.
- SUCHMAN, M.C. Managing Legitimacy: strategic and institutional approaches. *Academy Management Review*, v. 20, n. 3, jul. 1995.
- SWEDBERG, R. *The economic sociology of capitalism*. Princeton, Princeton University Press, 2005.
- THELEN, K.; STEINMO, S. Historical Institutionalism in Comparative Politics. In: STEINMO, S.; THELEN, K.; LONGSTRETH, F. (Ed.) *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. p.1–32.
- TOLBERT, P.S.; ZUCKER, L.G. A Institucionalização da Teoria Institucional. In: CLEGG, S.; HARDY, C.; NORD, W. (Org.). *Handbook de Estudos Organizacionais, modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais*. São Paulo: Atlas, 1999. v. 1.
- TOLBERT, P.S.; ZUCKER, L.G. A institucionalização da teoria institucional. In: CLEGG, S.; HARDY, C.; NORD, W. (Org.). *Handbook de Estudos Organizacionais, modelos de análise e novas questões em estudos organizacionais*. São Paulo: Atlas, 1999. v. 1.
- VIANA, L. B. F. *Entre o abstrato e o concreto: legados do embate sobre o projeto de integração do São Francisco ou da transposição*. Dissertação (Mestrado)- Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.
- VICENTE, V. *Análise de mudanças institucionais na política de ordenamento territorial urbano no Distrito Federal (1991-2009)*. Tese (Doutorado)- Programa de Pós Graduação em Administração, Universidade de Brasília, Brasília, 2012.
- VIEIRA, M.M.F; MISOCZKY, C. Instituições e poder: explorando a possibilidade de transferências conceituais. In: VIEIRA, M.M.F; CARVALHO, C. A. (Org.). *Organizações, cultura e desenvolvimento local: a agenda de pesquisa do observatório da realidade organizacional*. Recife: UFPE, 2003.
- WEALE, A. Ecological modernization and the integration of European environmental policy. In: LIEFFERINK, J. D.; LOWE, P.; MOL, A. P. J. (Ed.). *European integration and environmental policy*. London; New York: Belhaven Press, 1993. p. 196-216.
- WEIBLE, C.M; SABATIER, P.A. Comparing policy networks. Marine protected areas in California. *The Policy Studies Journal*, Malden, v. 33, n. 2, p.181-201, 2005.
- WILLIAMSON, O. E. The New Institutional Economics: Taking Stock, Looking Ahead. *Journal of Economic Literature*, v. 38, n. 3, 2000.
- ZAHARIADIS, N. Ambiguity, time and multiple streams. In: SABATIER, P.A (Ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 1999.
- ZAHARIADIS, N.; ALLEN, C. S. Ideas, networks and policy streams: privatization in Britain and Germany. *Policy Studies Review*, v.1, n.1/2, p.71-98, 1995.

Para publicar na revista Brasileira de Políticas Públicas, acesse o endereço eletrônico [www.rbpp.uniceub.br](http://www.rbpp.uniceub.br)

Observe as normas de publicação, para facilitar e agilizar o trabalho de edição.