



CONVERGINDO DIMENSÕES, EXPANDINDO ANÁLISES: UMA REFLEXÃO SOBRE O ESTUDO SIMULTÂNEO DE IDEIAS, INTERESSES E INSTITUIÇÕES EM POLÍTICAS PÚBLICAS

CONVERGING DIMENSIONS, EXPANDING ANALYSIS: A REFLECTION ON THE SIMULTANEOUS STUDY OF IDEAS, INTERESTS AND INSTITUTIONS IN PUBLIC POLICIES

Eduardo Garcia Souza¹, Felipe Zarnott Menezes²

RESUMO: Esta pesquisa tem como intuito demonstrar possibilidades que ampliem a capacidade analítica no campo das políticas, por meio da discussão da abordagem proposta por Surel e Palier, denominada 3 I's (ideias, interesses e instituições). Metodologicamente, este artigo, foi elaborado com base em revisão de literatura. A pesquisa bibliográfica foi feita em periódicos científicos e livros que abordam o tema em questão, procurando em cada uma das dimensões analisadas buscar autores que as abordam separadamente. São analisados em separado cada um dos pilares que compõem a abordagem. Convergir ideias, interesses e instituições, na pesquisa científica, demonstrou ser um passo importante para aprofundar questões e encontrar respostas mais aproximadas com o objeto estudado. No entanto, a complexidade em termos de pesquisa também aumenta consideravelmente, uma vez que se amplia o tamanho da análise e é necessário dominar mais de uma técnica de pesquisa para compreender as diferentes dimensões em tela.

Palavras-chave: ideias; interesses; instituições.

ABSTRACT: *The purpose of this research is to demonstrate possibilities that expand analytical capacity in the field of public policies, through the discussion of the approach proposed by Surel and Palier, named as 3 I's (ideas, interests and institutions). Methodologically, this article, was elaborated based on literature review. The bibliographic research was done in scientific journals and books that approach the subject in question, searching in each one of the analyzed dimensions to find authors who approach them separately. Each pillar of the approach is analyzed separately. Converting ideas, interests, and institutions into scientific research has proved to be an important step in deepening questions and finding closer answers to*

the studied object. However, the complexity in terms of research also increases considerably, once that the size of the analysis is enlarged and more than one research technique has to be mastered to understand the different dimensions on the screen.

Keywords: *ideas; interests; institutions.*

1. INTRODUÇÃO

O desenvolvimento dos estudos sobre políticas públicas, ainda que de relativa pouca idade, demonstra uma grande gama de abordagens e formas analíticas das mais diversas, que buscam compreender partes do processo da política. Essas abordagens se desdobram de duas maneiras, na avaliação de políticas públicas e na análise de políticas públicas. Este trabalho centra-se no fragmento do campo científico onde habita o viés da análise, referente a formulação de políticas públicas, onde procura-se entender como as dinâmicas existentes dentro do processo influenciam a formação, criação e escolha de determinadas políticas em detrimento de outras. Esse é um campo fértil e complexo, de múltiplas formas analíticas, no entanto aqui não buscamos referenciar as mais diversas formas existentes, se não oferecer uma reflexão sobre a abordagem de Surel e Palier, denominada 3 I's (ideias, interesses e instituições) e sua importância como ferramenta analítica e explicativa, indicando a importância da convergência entre as três dimensões. Esta revisão teórica também não tem a intenção de esgotar as formas analíticas que existem dentro de cada pilar dos 3 I's e sim a de demonstrar a importância de cada dimensão em sua forma mais geral, sem pormenorizar as possibilidades internas de cada item. É capital que se analise as políticas públicas sobre dimensões tão diversas, mas que estão imbricadas entre si, pois é na convergência dessas três dimensões que se dá a essência de cada política. É essencial também considerar essa forma analítica para ter-se uma visão mais ampla da realidade e quiçá uma explicação mais contundente dos fenômenos políticos. Nesse sentido, com o intuito de expor a relevância de cada uma dessas dimensões que compõe a abordagem em questão, o presente artigo subdivide-se, além dessa breve introdução e dos aspectos metodológicos mencionadas na sequência, em um

histórico breve acerca do campo científico das políticas públicas, em seguida apresentam-se separadamente cada uma das dimensões da abordagem dos 3 I's e algumas considerações finais acerca tema.

2. ASPECTOS METODOLÓGICOS

Este estudo caracteriza-se por ser um estudo teórico da abordagem dos 3 I's (ideias, interesses e instituições). Para elaboração do referencial teórico deste trabalho, se fez uso de pesquisa bibliográfica em periódicos científicos e livros que abordam o tema em questão, procurou-se identificar autores que reconhecessem as dimensões exploradas como formas de análise e que tratassem de forma isolada cada uma das dimensões analisadas (ideias, interesses e instituições), possibilitando identificar em cada dimensão os aspectos fundamentais que as caracterizam. Portanto, o presente estudo trata-se de uma revisão de literatura a fim discutir aspectos importantes dentro da teoria estudada.

3. UM BREVE CONTEXTO HISTÓRICO DO CAMPO

Embora relativamente nova no Brasil, inserida a partir dos anos 1980 como uma disciplina da Ciência Política, a área de estudos abrangendo as políticas públicas já iniciava sua trajetória no ocidente duas décadas antes (RUA; ROMANINI, 2013). Como área de conhecimento e disciplina acadêmica a política pública nasceu nos Estados Unidos, após uma tradição de estudos na Europa, onde o foco recaía sobre análise do Estado e suas instituições e não propriamente na produção realizada pelo governo (SOUZA, 2006). Ainda segundo Celina Souza, o surgimento dessa disciplina não carrega bases teóricas relativas ao papel do Estado, mas nasce trazendo dois pressupostos responsáveis pela constituição e consolidação do estudo dessa disciplina: “em democracias estáveis, aquilo que o governo faz ou deixa de fazer é passível de ser (a) formulado cientificamente e (b) analisado por

pesquisadores independentes” (SOUZA, 2006, p.22). Nesse sentido, a disciplina nasce com a ideia de possibilitar que se coloque em perspectiva as iniciativas advindas do Estado e seja possível analisar tais feitos respeitando critérios de cientificidade e estabelecendo metodologias próprias de análise que possibilitam pesquisadores adentrarem com rigor científico nessas questões. De acordo com Souza (2006) nas últimas décadas as políticas públicas ressurgiram como importante área de conhecimento, procurando demonstrar em sua análise regras e modelos que regem sua decisão, elaboração, implementação e avaliação. Todavia, como ressaltado por De Leon e Vogenbeck: “as ciências políticas são distintamente multidisciplinares em suas abordagens intelectuais e práticas” (DE LEON; VOGENBECK, 2007, p. 4), pois tanto os problemas sociais como os problemas políticos são multifacetados, isto é, são formados por inúmeros componentes que estão ligados a diversas áreas de conhecimento, não se limitando apenas a uma única disciplina. A complexidade inerente a dimensão política de análise faz com que ela seja analisada sob diferentes prismas e métodos desde sua origem, como nos conta a já mencionada Celina Souza (2006), a abordagem da ciência política constitui uma trajetória histórica solidificada por alguns autores chamados pela autora de “pais fundadores” na área de políticas públicas, que são: Laswell, Simon, Lindblom e Eason. Essas análises culminaram do entendimento das políticas públicas como receptoras de *inputs*, que influenciavam os resultados. A partir dos anos 1990, diversos autores apresentaram críticas a essa abordagem, questionando a objetividade do analista de políticas públicas, o cientificismo da área e o caráter estritamente técnico da análise de política (CAPELLA, 2015). Nesse mesmo sentido Faria (2003) destaca que em seus primórdios, o campo de estudo da ciência política considerava a disciplina de políticas públicas basicamente como *outputs* do sistema político. Segundo o autor, esse fenômeno explica o fato dos pesquisadores terem voltado suas atenções as demandas e articulações de interesse (*inputs*) baseado em Eason, no entanto, destaca que havia no Brasil uma transformação em curso, onde cenário já era diferente de alguns anos antes e existia uma gama de teorias e vertentes analíticas que buscam entender os diferentes processos e a formação das políticas públicas. O progresso nessa época, do início do milênio, ainda que evidente no cenário brasileiro, era limitado por falta de rigor metodológico (SOUZA, 2003). O

progresso no campo de estudos das políticas públicas possibilitou uma abordagem mais ampla sob os problemas estudados, uma vez que agora o ferramental é ampliado e as possibilidades analíticas se desdobram em diversos enfoques. Ademais, o fato de ser um campo de estudos complexo onde várias disciplinas conversam entre si simultaneamente corrobora para que múltiplas análises aconteçam. Essa diversidade é reconhecida por Rua e Romanini (2013) quando atentam que o cenário atual dispõe de diversas formas analíticas que recaem sobre esse campo, além disso as muitas abordagens podem ser recombinaadas, segundo elas, a fim de prover poder explicativo sobre o tema em questão. Rua e Romanini (2013) dão destaque às abordagens que se desdobram sobre o foco das instituições formais e informações e sua influência no processo de decisão político, as abordagens ligadas a racionalidade (especialmente a escolha racional), aquelas centradas nas redes e as abordagens que demonstram o papel das ideias e crenças influenciando os processos de políticas públicas.

Ciente do progresso adquirido ao longo do tempo nesse campo de estudo em termos científicos, percebe-se que uma abordagem que era limitada em termos analíticos agora possui uma gama muito ampla com inúmeras possibilidades, inclusive de convergência de múltiplas análises para um mesmo fenômeno em questão. Diante desse entendimento, buscaremos aqui colocar luz sobre a abordagem das ideias, dos interesses e das instituições (abordagem dos 3 I's), demonstrando sua relevância para o campo e a possibilidade de convergência entre elas para uma análise mais profunda. Como destacam Surel e Palier (2005) essa abordagem permite uma pluralidade de possibilidades analíticas e a diversidade de possíveis causas da ação pública.

4. COMPREENDENDO O PAPEL DAS IDEIAS

As políticas públicas são formuladas dentro de um contexto de muitos conflitos, principalmente conflitos de interesse, onde cada segmento político, cada vertente ideológica procura dar voz às diferentes questões que cercam a esfera pública. As diferentes ideias a respeito da formulação, implementação ou até mesmo

do formato de política em questão são conflitantes entre si, nesse sentido a busca pela compreensão de como determinadas pautas ganham força e de como algumas questões entram nas agendas políticas principalmente, nos mostram como o papel das ideias e crenças dos atores políticos está imbricado no sistema como um todo e de como tem um papel central nas ações políticas. Conforme destaca Grisa (2011), a ciência política a partir da década de 1980 com a corrente da abordagem cognitiva passou a dar mais ênfase justamente ao papel das ideias, das crenças, das representações sociais e da aprendizagem nas políticas públicas, entendendo as políticas públicas como o resultado de interações sociais que estão impregnadas de produção de ideias, representações e valores comuns. De fato, esse “ pilar ” analítico, responsável por interpretar os fenômenos relacionados às políticas públicas através de uma abordagem das ideias tem ganhado força e o campo de pesquisa tem se consolidado sobre o papel das ideias (LUKIC e TOMAZINI, 2014). No mesmo sentido, Capella (2015) destaca que o papel das ideias é central hoje em dia nos estudos do campo, a autora chama atenção para o fato de que no processo responsável pela produção das políticas públicas, há consciência de que as ideias desempenham um papel superior ao papel tecnocrático, isto é, elas têm maior relevância do que a técnica de elaboração de políticas pensada em outros tempos.

A centralidade do papel das ideias nos remete a importância dessa abordagem em nosso contexto nacional para entender melhor a realidade brasileira, Lukic e Tomazini (2014) em sua abordagem sobre o campo das políticas públicas na América Latina, advertem para o fato de as ideias considerarem na formulação das políticas públicas a relação entre a política e a construção da ordem social, isto é, o entendimento de como essa interface política com as ideias impregnadas nos atores sociais reflete no estabelecimento da ordem, e é esse fenômeno que segundo as autoras tornam o papel das ideias relevante para estudos no contexto das políticas públicas. Todavia, como demonstra Capella (2015) apesar de estudos recentes reservarem papel central às ideias, não é suficiente admitir o crescimento desse fenômeno, para a autora é importante que procure se discutir como essas mesmas ideias podem interferir no processo de formulação das políticas públicas, isto é, o

campo de estudos em questão deve compreender como o objeto de estudo do campo é afetado pelas ideias. Uma vez percebido que as crenças e valores

embutidos nos atores responsáveis pela elaboração e seleção das políticas públicas, fica claro que como destaca Fouilleux (2013), que as ideias desses mesmos atores serão institucionalizadas em formas de políticas públicas.

Podemos tomar a análise das ideias por diversas vertentes analíticas, como demonstra Grisa (2011), através da abordagem cognitiva. Dentre os principais, a autora destaca as noções de referencial, fóruns e arena, coalizão de causa, paradigma, narrativa e discurso. É claro que neste trabalho não se procura explorar a fundo as mais variadas vertentes, se não demonstrar a relevância do pilar das ideias e sua influência na constituição futura das políticas públicas, uma vez que essas ideias são colocadas em forma de ação. Para dar sequência a esse entendimento, procuramos ilustrar essa abordagem sobre dois aspectos, quais sejam, a influência das crenças e ideias na formação da agenda e posteriormente na seleção das políticas públicas que serão implementadas, partindo da abordagem de John Kingdon. "O que faz com que as pessoas, dentro e ao redor do governo, se dediquem, em um dado momento, a alguns temas e não a outros?" (KINGDON, 1995, p. 219). Essa reflexão feita com Kingdon (1995) traduz um questionamento do que está por trás de determinada escolha, o que fez com tal pauta se tornasse importante e passasse a ocupar local de destaque dentre as demais. Kingdon procura analisar como algumas ideias se tornam mais importantes chegando a ser consideradas por aqueles que formulam as políticas públicas (CAPELLA, 2015). O grande número de questões que surgem impossibilita com que o formulador de política pública dê atenção a todas pautas, nesse sentido, a atenção dada a determinada questão depende da forma como esses formuladores percebem e interpretam essas questões (CAPELLA, 2007), essa forma depende obviamente de aspectos internos de cada ator, como as crenças e valores. A análise aqui descrita é parte do processo pré decisório, de como elas se tornaram itens na agenda (KINGDON, 1995), essas ideias quando são bem construídas e defendidas podem chegar à agenda (CAPELLA, 2015), cabe ao pesquisador, fazer uma análise desse processo que precede a decisão e interpretar de que forma uma determinada pauta ganhou destaque, quais ideias estão por trás. Além de ter importância no entendimento de como determinadas questões chegam até a agenda política, as

ideias também são item relevante para analisar quais alternativas são selecionadas no processo decisório.

Nesse sentido, entendemos como possível a utilização de uma abordagem centrada nas ideias, tanto para um entendimento pré-decisório da formação da agenda, como da implementação das possibilidades discutidas. Buscamos aqui demonstrar a importância para o pesquisador do papel das ideias na formulação das políticas públicas, principalmente sobre dois aspectos referentes a entrada na questão em pauta e a institucionalização da ideia em si. Claro que o aprofundamento de questões metodológicas não cabe aqui, certamente não é a finalidade do texto, tampouco haveria espaço para uma ilustração mais detalhada das formas analíticas que se apropriam do papel das ideias. No capítulo seguinte abordamos as questões referentes aos interesses na análise de políticas públicas.

5. OS INTERESSES EM JOGO

Mais do que a crença popular de que os interesses políticos estão sempre em jogo quando se faz alguma política pública, o campo científico faz uso da premissa dos interesses como base para análise de políticas públicas. Segundo Rua (1997) a característica principal da sociedade moderna são as diferenciações de ideias, valores, interesses e aspirações entre os atores sociais, o que leva a conflito entre esses atributos (valores, interesses e opiniões). Como Foullieux (2011) nos conta, essa questão está intimamente relacionada aos atores políticos ou *stakeholders*, uma vez que estão defendendo seus interesses quando decidem apoiar determinada ideia, ação ou corrente política. Analisar as políticas públicas sob a ótica dos interesses, significa identificar os *stakeholders* envolvidos no processo, as estratégias desenvolvidas por esses atores (custo benefício de tomar determinada posição em função de um resultado esperado) e a lógica que permeia a ação coletiva (TECCHIO et al., 2015).

Rua (1997) destaca que dentre os critérios existentes para identificar os atores envolvidos em uma política pública, o mais eficaz e simplista é o estabelecimento daqueles que tem alguma "coisa" em jogo na questão, são as

peças que podem ganhar ou perder com determinada política. O pressuposto aceito de que os atores envolvidos nas questões políticas agem de forma a atender seus interesses não significa, como destacam Tecchio et al. (2015), que eles agem buscando otimizar seus resultados, é importante compreender os interesses que fazem com que determinados grupos sociais participem das políticas públicas. É importante frisar que o entendimento abrangendo a análise dos interesses não se limita aos interesses daqueles que compõem o Estado, haja vista que diferentes atores dos mais diversos setores estão imbricados nas relações políticas e, portanto, uma análise que recaísse somente sobre aqueles ocupantes de cargos estatais seria míope, pois não possibilitaria visualizar interesses de fora da esfera Estatal que a impactam diretamente. Como destaca Lobato (1997), deve-se se buscar o sentido lato, isto é, ampliar o horizonte da análise e perceber que interesses privados estão fortemente ligados aos interesses daqueles que compõe o Estado. Segundo Rua e Romanini (2013) os atores privados atuam em atividades extra-materiais (religião, questões étnicas, de gênero, orientação sexual, etc) ou no setor econômico. Portanto, o setor privado ao contrário do que se possa pensar, é composto não somente empresários, mas todos aqueles grupos de interesse que estão de fora da estrutura governamental, como associações civis e religiosas, ONGs, partidos políticos e movimentos sociais. As autoras destacam forte peso dos sindicatos de trabalhadores influenciando através de seus interesses, todavia, ainda assim, o peso maior na influência fica a cargo dos agentes empresariais.

Em uma análise, onde são levados em conta os interesses desses diversos atores envolvidos, percebe-se um enriquecimento da capacidade explicativa no processo, preenchendo um espaço de grande relevância e influência na elaboração e criação das políticas públicas. Juntamente com o processo analítico anteriormente descrito que leva em conta as ideias, é possível aumentar essa capacidade de explicação. Essas duas etapas estão essencialmente ligadas, uma vez que tanto interesses e ideias são inerentes aos atores envolvidos, assim como relata Souza (2006) quando diz que as definições que abrangem as políticas públicas “definem nosso olhar para o locus onde os embates em torno de interesses, preferências e ideias se desenvolvem” (SOUZA, 2006, p. 25).

Dentre as vertentes analíticas, uma em especial pode ser útil para congregar o papel das ideias aos interesses, a denominada A Advocacy Coalition Framework (ACF), advocacia de coalizões ou simplesmente coalizões de interesse de Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith. Nessa abordagem "as políticas públicas são o produto de um sistema de crenças específicas, oriundas da confrontação contínua e de sucessivos compromissos acordados entre os sistemas de crenças próprios às coalizações de causa em um subsistema" (GRISA, 2011, p. 95). Esse sistema é baseado em níveis hierárquicos de crenças (*deep core beliefs*, *policy core beliefs*, *secondary beliefs*) dos *stakeholders* que se agrupam ou conflitam dependendo do grau de aproximação das crenças, como o modelo descreve algumas crenças são profundas e difíceis de serem alteradas, enquanto outras são mais fáceis de mudarem após os conflitos. Como demonstra Vieira (2013) o modelo de coalizões descreve a origem e a dinâmica das coalizões que se mostram interessadas em defender determinada política pública e é portando um ferramental bastante pertinente para observar a relação entre os interesses e as crenças impregnadas nos atores. Sabatier e Weible (2007) relatam que os grupos se formam em coalizões buscando defender objetivos em comum, isto é, se reúnem em torno de interesses comuns e trabalham para atingir tais interesses. Entretanto, como salienta Capella (2007) o processo decisório envolvendo as políticas públicas, resulta não só dos interesses dos indivíduos e das ideias, mas também dos processos institucionais. Nesse sentido, no próximo capítulo será demonstrada a importância do terceiro pilar que compõe a abordagem aqui discutida, isto é, incitaremos a discussão acerca das instituições.

6. A INFLUÊNCIA DAS INSTITUIÇÕES

Conforme Flexor (2010) as ações de atores sociais envolvidos no processo de políticas públicas, refletem crenças, viés cognitivo, preferências e recursos, mas além disso, as instituições têm uma centralidade no processo, entendendo que sistemas de incentivos e restrições e a regras, sejam elas formais ou informais, permitem ou não certos comportamentos dentro do panorama político, e portando a estrutura institucional é responsável por moldar uma situação onde há

interdependência entre atores e grupos de atores. Segundo o autor as regras inclusive têm influência sobre a distribuição de benefícios e custos da ação pública. Com vistas a apresentar a importância das regras formais ou informais, responsáveis pela estruturação das ações de atores envolvidos no processo de políticas públicas, desenvolveremos esta seção baseada no “neo-institucionalismo”. De acordo com Hall e Taylor (2003), essa vertente analítica teve início também na década de 1980 e, apesar de não apresentar abordagens uniformes, isto é, uma corrente de pensamento unificada, possui diferentes abordagens que buscam demonstrar o papel das instituições nos resultados tanto sociais quanto políticos. Dentro da vertente do neo-institucionalismo, destacam-se o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico. Esse modelo é hoje uma referência no estudo de políticas públicas, contemplando nele fatores de grande importância analítica e poder de explicação nos processos envolvendo políticas públicas (ROCHA, 2005), que agregados às vertentes analíticas anteriormente citadas (ideias e interesses) pode expandir ainda mais a explicação. Cabe dizer que o neoinstitucionalismo, fundado na premissa de que as instituições são importantes no efeito das decisões políticas, é um paradigma hegemônico hoje no campo científico (PERES, 2008), o que demonstra sua força como vertente analítica mesmo que utilizada de forma isolada. Paulo Sérgio Peres (2008), coloca a seguinte questionamento: as decisões políticas são resultado direto das preferências dos indivíduos ou são processos induzidos por instituições políticas?

É claro, que a abordagem fundada em razão da qual as instituições estão imbricadas no meio político, terá de tomar como pressuposto básico a influência das instituições nos processos de tomada de decisão e formulação de políticas públicas, mas isso não diminui a importância do questionamento levantado pelo autor a fim de nos aludir esse fato que implica na reflexão sobre o fenômeno político. Ele só tem a fortalecer o entendimento de que não há ação isolada de pressuposto institucional e, portanto, é necessário que tomemos em consideração tais aspectos do mundo político para analisar empiricamente os fatos. Na sequência, com o intuito de demonstrar alguns dos principais aspectos da abordagem neo-institucionalista, apresentamos as características do institucionalismo histórico, do institucionalismo da escolha racional e do institucionalismo sociológico. O institucionalismo histórico é

dentre as abordagens neoinstitucionais aquela que se apega fortemente a questão das regras. Segundo Hall e Taylor (2003) essa vertente teórica define como instituição “procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 196), associando as instituições às organizações e as regras que são definidas pelas organizações formais. De acordo com os autores essas regras podem engessar as estratégias políticas e interferir na percepção dos atores, além disso essa abordagem enfatiza as assimetrias de poder, uma vez que as regras podem conferir mais poder a uns atores do que a outros e a dependência de caminho (*path dependence*) causada pelas instituições. Busca-se com essa abordagem interpretar como as ações dos indivíduos são afetadas por essas instituições, uma vez que as regras têm por função criar as posições dos indivíduos, além de estabelecer as ações permitidas e proibidas, bem como os resultados permitidos ou não (FLEXOR, 2010).

As vertentes teóricas dessa abordagem procuraram responder de que forma os atores se comportam, o que fazem e por que se perduram as instituições (HALL; TAYLOR, 2003). Na abordagem da escolha racional, há o pressuposto de que as instituições são elaboradas por atores que procuram através dela maximizar resultados, utilizando as instituições para um benefício próprio dos atores envolvidos, propõe um modelo onde há uma relação estabelecida entre pressupostos comportamentais dos atores e os resultados de suas decisões, que para maximizar seu benefício podem prejudicar a coletividade (FLEXOR, 2010). Segundo Hall e Taylor (2003) a escolha racional considera que os atores são movidos por um cálculo estratégico que é influenciado pela expectativa que o ator tem do comportamento dos demais atores e que essas interações são regidas pelas instituições. Deste modo, as instituições são criadas através de um acordo voluntário entre os atores interessados, portando se a instituição está submetida a algum processo de seleção competitiva, sua sobrevivência está atrelada ao fato de oferecer mais benefícios aos atores interessados do que as outras formas que estão concorrendo (HALL; TAYLOR, 2003). Originária da sociologia, a abordagem do novo institucionalismo sociológico, surgiu inicialmente na década de 1970 dentro da teoria das organizações (HALL; TAYLOR, 2003). É fundamentado em aspectos culturais, ao

entender que os imperativos cognitivos e normativos são originados fora das fronteiras do Estado (CORTES; LIMA, 2012), partindo do processo de socialização, onde os cidadãos desenvolvem seus próprios valores e referências (LEONE, 2003). Tendo na essência da abordagem que os hábitos, as crenças, os valores e as normas que regem os indivíduos são parte do convívio social, as ações e o desempenho desses indivíduos também são conformados pela estrutura cultural e social por que são cercados (LEONE, 2003). Segundo Hall e Taylor (2003) a abordagem sociológica do neoinstitucionalismo considera que as formas e procedimentos adotados pelas organizações deveriam ser consideradas como práticas culturais, que são incorporadas a elas por conta de um processo de transmissão cultural e não necessariamente por estar ligada a eficiência da forma adotada.

Nesse contexto, como descreve Leone (2003), as instituições são marcos de referência cultural, determinando o comportamento individual, assim a inteligibilidade das ações individuais se dá não somente em função da racionalidade, mas através de padrões de condutas e processos de socialização mantidos e reproduzidos no curso da história. Assim as “instituições exercem influência sobre o comportamento não simplesmente ao especificarem o que se deve fazer, mas também o que se pode imaginar fazer num contexto dado” (HALL; TAYLOR, 2003, p. 210) A compreensão das esferas do neoinstitucionalismo, fortalece também o entendimento da imbricação entre ideias, interesses e instituições. É compreensível, que não há ação política isolada de cada uma dessas dimensões, que não só são diretamente ligadas aos atores envolvidos no processo político, como são inerentes a eles. Ideias, interesses e instituições estão imbricadas a ação política, uma vez que estão também imbricadas nos atores políticos, na sequência esboçamos algumas considerações sobre o estudo utilizando essa ferramenta.

7. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerar tantas variáveis como as expostas aqui pode tornar a análise de um objeto, que por si só já é complexo, em algo extremamente oneroso e até

incapacitar a análise, tornando um estudo objetivo em uma análise sem fim. Logicamente, que apesar do ferramental que a abordagem dos três l's oferece aumentar a capacidade explicativa, também é preciso tomar cuidado e atribuir um forte rigor científico para que a análise não fuja das mãos do pesquisador e se torne algo além de sua própria capacidade e limitações.

Assim, talvez um passo ideal seja concentrar-se em uma das dimensões, sem que, todavia, se despreze as demais. Isto é, aprofundar-se naquele pilar que a julgo do pesquisador seja o de mais peso na investigação que está sendo realizada e ademais ser capaz de identificar a influência exercida pelas demais dimensões nesse processo, ainda que sem o mesmo nível de aprofundamento daquela dimensão elegida como a pedra angular do estudo em questão.

Atentar para as dificuldades é importante para que tenhamos consciência dessas questões, mas convergir ideias, interesses e instituições parece ampliar os horizontes na explicação científica por vezes limitada e, ainda que o reducionismo sempre esteja presente em nossa análise, desse modo pode ser possível ficar um pouco mais próximo da realidade e aprofundar explicações que poderiam cair na superficialidade ou serem vistas unilateralmente.

REFERÊNCIAS

CAPELLA, A. C. N. Análise de políticas públicas: da técnica às ideias. *Agenda Política*, v. 3, n. 2, p. 239-258, 2015.

_____. Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas. IN: *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, v. 1, p. 87-124, 2007.

CORTES, S. V., LIMA, L. L. A contribuição da sociologia para a análise de políticas públicas. *São Paulo: Lua Nova*, v. 87, p. 33-62, 2012.

DE LEON, P., VOGENBECK, D. M. The Policy Sciences at the Crossroads. IN:

FISHER, F., MILLER, G. J., SIDNEY, M.S. *Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics and Methods*, CRC PRESS, 2007.

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.

FLEXOR, G. Políticas Públicas, atores e regras: uma perspectiva neoinstitucionalista da dinâmica do Programa Nacional de Produção e Uso de Biodiesel. *Desenvolvimento em Debate*, v. 1, n. 2, p. 25-45, 2012.

FOUILLEUX, E. Analisar a mudança: políticas públicas e debates num sistema em diferentes níveis de governança. *Estudos sociedade e agricultura*, v. 2, 2013.

GRISA, C. As ideias na produção de políticas públicas: contribuições da abordagem cognitiva. IN: *Análise comparada de Políticas Agrícolas: uma agenda em transformação*. Rio de Janeiro: Maudad X, p. 93-137, 2011.

HALL, Peter A.; TAYLOR, Rosemary CR. The three versions of neo-institutionalism. São Paulo: Lua Nova, *Revista de cultura e política*, n. 58, p. 193-223, 2003.

KINGDON, J. W. Como chega o momento de uma idéia. *Alternatives agendas and public policies*. Michigan: Addison-Wesley Educacional Publisher, 1995.

LEONE, J. A. R. El neoinstitucionalismo y la revalorizacion de las instituciones. Colombia: *Reflexión Política*: n. 9, p. 37-46, jun/2003.

LOBATO, L. Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas. *Revista de Administração Pública*, v. 31, n. 1, p. 30-48, 1997.

LUKIC, M. R.; TOMAZINI, C. Abordagens cognitivas na análise de políticas públicas na américa latina: um novo olhar sobre velhas questões? Brasília: IX ENCONTRO DA ABCP, 2014.

PALIER, B., SUREL, Y. Les «trois I» et l'analyse de l'État en action. *Revue française de science politique*, v. 55, n. 1, p. 7-32, 2005.

PERES, P. S. Comportamento ou Instituições? A evolução histórica do neoinstitucionalismo da ciência política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, n. 68, v. 23, p.53-71, out/2008.

ROCHA, C. V. Neoinstitucionalismo como modelo de análise para as Políticas Públicas: algumas observações. Porto Alegre: *Civitas*, n. 1, v. 5, p.11-28, jan/jun 2005.

RUA, M. G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. Manuscrito, elaborado para el Programa de Apoyo a la Gerencia Social en Brasil. Banco Interamericano de Desarrollo: INDES, p. 1-19, 1997.

RUA, M. G.; ROMANINI, Roberta. Para Aprender Políticas Públicas. Brasília: Instituto



de Gestão Economia e Políticas Públicas: v. 1, p.147, 2013.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The advocacy coalition framework: Innovations and clarifications. In: Theories of the Policy Process, 2 ed., 189-217, 2016.

SOUZA, C. "Estado do Campo" da Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais: v. 18, n. 51, fev/2003.

_____. Políticas Públicas: uma revisão de literatura. Porto Alegre: Sociologias, n.16, p. 20-45, jul/dez 2006.

TECCHIO, A., GRISA, C., OLIVEIRA, L. Z., CAZELLA, A. A. Ideas, intereses e instituciones en la política de desarrollo territorial brasileña: un estudio en el Territorio Meio Oeste Contestado. Quito: Revista de Ciencias Sociales, n. 53, p. 105125 set/ 2015.

VIEIRA, D. M. Mudança institucional gradual e transformativa: uma construção de stakeholders e coalizões políticas. Brasília: Tese de doutorado - Universidade de Brasilia, p. 170, 2013.