

Poder e políticas públicas: O que nos dizem os modelos teóricos?

Power and public policies: What theoretical framework tell us?

Lia de Azevedo Almeida¹

Resumo: As políticas públicas são influenciadas por ideologias, interesses e necessidades de vários atores, sejam eles formais ou informais (Silva e Bassi, 2012), governamentais ou não governamentais (Secchi, 2014). Modelos teóricos têm tentado fornecer um arcabouço explicativo para o processo de políticas públicas, incluindo diversas variáveis, como o papel da mídia, ideias, poder, e o papel das instituições decisórias (Sabatier, 2007), porém ainda resta um “vácuo analítico” sobre o conflito e dissenso em políticas públicas (Fonseca, 2016). Buscando colaborar com esse debate, este artigo objetiva compreender como os principais modelos teóricos que têm sido aplicados à análise de políticas públicas no Brasil (o modelo de múltiplos fluxos, coalizões de advocacia e equilíbrio pontuado), têm incorporado a variável “poder” em suas narrativas. Concluiu-se que os mesmos entendem o poder ora como atributo, ora como uma capacidade do ator. Propõem-se que futuros desenvolvimentos na área devem possibilitar a compreensão do poder como um fluxo recursivo entre agência e estrutura no processo político numa perspectiva temporal.

Palavras-chave: Poder; Políticas Públicas; Modelo de Múltiplos Fluxos, Coalizões de Advocacia; Equilíbrio Pontuado.

Abstract: Public policies are influenced by the ideologies, interests and needs of various actors, whether formal or informal (Silva and Bassi, 2012), governmental or non-governmental (Secchi, 2014). Theories have attempted to provide an explanatory framework for the public policy process, including several variables, such as the role of media, ideas, power, and the role of institutions (Sabatier, 2007), but there remains an “analytical vacuum”

¹ Doutora em Administração (UnB), Professora do Programa de Mestrado Profissional em Gestão de Políticas Públicas (Universidade Federal do Tocantins – UFT). E-mail: lia.almeida@uft.edu.br.

regarding the conflict and dissent in public policies (Fonseca, 2016). In order to contribute to this debate, I aim to understand how the main theories that have been applied to the analysis of public policies in Brazil (multiple streams, advocacy coalitions and punctuated equilibrium) have incorporated "power" variable in their narratives. I concluded that they understand power sometimes as an attribute, in other cases as a capacity of the actor. It is proposed that future developments in the area should enable the understanding of power as a recursive flow between agency and structure in the political process in a temporal perspective.

Keywords: Power; Public Policies; Multiple Streams Model; Advocacy Coalitions Framework; Punctuated Equilibrium Theory.

1. Introdução

A área de políticas públicas, enquanto campo do conhecimento, tem origens na ciência política americana, e remonta de estudos da década de 1950 (Melo, 1999). Não há um consenso entre os pesquisadores acerca da definição de políticas públicas. O que há são variadas definições desde as clássicas advindas da ciência política, até as mais recentes. O fato é que o próprio conceito foi remodelado conforme a própria evolução da teorização e prática da administração pública, principalmente a partir das mudanças nas relações entre Estado, mercado e sociedade. A clássica definição de Dye (2009) traz que política pública é tudo que o governo faz ou deixa de fazer, por outro lado alguns autores questionam a definição clássica, chamando atenção para o fato de que, "nem toda decisão política chega a constituir uma política pública" (Rua, 2009, p. 20) e que a identificação de uma política pública passa pela percepção do que poderia ser considerado um problema público (Secchi, 2014). Outras definições mais amplas de política pública consideram-na para além de uma decisão governamental, considerando também que esta pode ser consequências de decisões e ações de outros atores como sociedade civil e mercado (Howlett, Ramesh e Perl, 2013; Ramos e Schabach, 2012).

Independente de quem é o responsável pela decisão, a política pública em todas as suas fases envolve atores com interesses diversos, por isso seu

caráter político. Ela é influenciada por ideologias, interesses e necessidades de vários atores, sejam eles formais ou informais (Silva e Bassi, 2012), governamentais ou não governamentais (Secchi, 2014). Neste sentido Fonseca (2013, p. 404) entende a política pública como uma “infundável teia de interesses, que congrega desde a capacidade técnica de elaborar e implementar um dado programa, as contendas orçamentárias, e as combinações e recombinações de interesses em cada etapa do ciclo” (Fonseca, 2013, p. 404).

Modelos teóricos internacionais têm tentando compreender essas relações complexas e as diversas variáveis que o constituem o processo político pelo qual emergem as políticas públicas, como as ideias, a mídia, e a opinião pública, considerando-as importantes influências na consolidação de uma política, são eles: são o modelo de Múltiplos Fluxos (*Multiple Streams*) proposto por John Kingdon em 1984, o de Coalizões de Advocacia (*Advocacy Coalitions Framework*) proposto por Paul Sabatier e Jenkins-Smith em 1993 (posteriormente revisado e ampliado pelos autores em 1999) e o modelo de Equilíbrio Pontuado (*Punctuated Equilibrium*) elaborado por Frank Baumgartner e Brian Jones em 1993. Talvez por sua amplitude e possibilidades de adequação à quase todos os tipos de política pública, tonaram-se instrumentos atraentes para se analisar o processo de construção de diferentes políticas e em diferentes realidades. No caso brasileiro, esses três modelos têm sido aplicados em grande parte dos trabalhos de análise de políticas públicas, como demonstram os diagnósticos de Brasil e Capella (2016) e Capella, Soares e Brasil (2014).

Entretanto, segundo Fonseca (2016) ainda permanece um “vácuo analítico” sobre os conflitos e disputas em políticas públicas, pois segundo ele os modelos de análise de políticas públicas não abordam devidamente o dissenso e o conflito que segundo ele são a característica central dos processos de políticas públicas. Buscando colaborar com esse debate, este artigo objetiva compreender como os principais modelos teóricos que tem sido aplicados à

análise de políticas públicas no Brasil, têm incorporado a variável “poder” em suas narrativas de forma a lançar hipóteses e estimular reflexões teóricas futuras.

Para a consecução do objetivo, este ensaio foi estruturado em três seções. Primeiramente, é feita uma revisão sobre o conceito de poder e suas diferentes perspectivas: como atributo e como relação; poder “sobre” e poder “de”, e sua relação com agência e estrutura. Na segunda seção analisa-se como o poder foi incorporado nas narrativas dos modelos de análise de políticas públicas, o de Múltiplos Fluxos (MF), Coalizões de Advocacia (ACF) e Equilíbrio Pontuado (EP). Por fim, serão apresentadas as principais conclusões e reflexões sobre lacunas teóricas e possibilidades de pesquisas futuras.

2. Revisando o conceito de poder

Como lembra Lukes (2004) o poder é um conceito muito contestado entre os teóricos de ciência social e política. Essa tendência pode ser explicada devido à sua onipresença no social (Scott, 1994), o que gerou vários esforços de teorização. Dahl afirmou haver a nível teórico-conceitual “consideráveis esforços e ingenuidade” de construção de tipologias de poder e de “esquemas para classificar as relações de poder sob vários tipos a partir de categorias tais como poder, influência, autoridade, persuasão, dissuasão, indução, coerção, compulsão, força, e muito mais” que, em muito, retomam o pensamento de “dominação legítima” (Dahl, 1986, p. 40).

Giddens segue na mesma direção ao afirmar que “a confusão reinante nas discussões sobre o poder é, em grande parte, aparente, pois há um o (sic) claro predomínio da perspectiva weberiana em vários cânones da literatura contemporânea” (Giddens, 1986, p. 17). Apesar das críticas e contestações por diversos teóricos, muito conhecimento foi produzido partindo de diferentes perspectivas.

Fazer uma revisão sobre as principais definições em torno do conceito de poder torna-se uma tarefa árdua e foge do escopo deste ensaio. Reed (2014) propõe três eixos de debate das teorias sociológicas de poder. O primeiro seria o debate entre poder de (capacidade) e poder sobre (dominação); o segundo reside na discussão das diferentes fontes de poder social, com origem nos estudos de Weber; e por último, o terceiro eixo teria origem no Livro de Lukes, que procurou compreender o poder no âmbito da tomada de decisão governamental. Este ensaio não pretende seguir à risca e nem mesmo aprofundar os eixos propostos por Reed (2014), entretanto, procurou-se dialogar com as definições dos principais autores quanto ao entendimento do poder sob diversos ângulos: o poder como atributo, como relação, como uma relação de um sobre o outro - o que implica necessariamente desigualdade, e o poder entendido como capacidade de agir.

3. Poder como atributo e poder como relação

A definição weberiana de poder está ligada a ideia de dominação, e aparece com uma conotação negativa. Em suas palavras, o poder é “a probabilidade de um ator, numa relação social, estar numa posição de fazer valer a sua vontade mesmo existindo resistência” (Weber, 1991, p. 83).

Para que se compreenda a concepção do poder em Weber, é necessário abordar o que ele denominou de obediência. Ou seja, para que um ator consiga exercer seu poder é necessário que haja obediência por parte do outro, e essa obediência pode ocorrer por vários fatores, mas, sobretudo devido à legitimação do poder. Assim, para que um ator consiga de fato exercer seu poder, é necessário que este seja legítimo;

Weber (1991) apresentou três tipos puros de poder legítimo: o poder legal, o tradicional e o carismático. O poder legal é aquele que advém das normas instituídas, base do moderno Estado de direito, que seria considerada

uma forma de dominação superior. Já o poder tradicional é proveniente dos preceitos e procedimentos ancestrais. E o poder carismático provém do afeto à pessoa detentora de certas características pessoais (carismas) particularmente valorizados num determinado contexto social. Na prática o que há é uma mistura dos três tipos reforçando o potencial de dominação.

Percebe-se na conceptualização de Weber, o entendimento de poder como “atributo” de determinados atores, ou seja, o poder estaria ligado a algumas características pessoais que seriam possuídas por algumas pessoas e outras não. Essa noção, embora tenha influenciado estudos conduzidos em diversas áreas, foi alvo de críticas e reformulações. Dahl (1986) critica a visão weberiana afirmando ser esta uma “noção intuitiva de poder”, que implica uma conotação dicotômica da distribuição de poder, entre aqueles que os possuem (os poderosos) e aqueles desprovidos desse atributo (os dominados). Vários autores buscaram relativizar a conceptualização de Weber; Foucault (1980), por exemplo, teorizou sobre o caráter intersubjetivo do poder.

Ao contrário da argumentação estruturalista de Weber, em que a distribuição de poder é condicionada pela estrutura social, Foucault considera que todo indivíduo tem o poder de resistir ao poder imposto por outrem ou trabalhar em cooperação para a criação de novas formas de poder.

Foucault deixa clara sua oposição à noção weberiana de poder como atributo, para ele, “o poder [...] não é qualquer coisa que se adquire, se arranca ou se partilha, qualquer coisa que se guarda e se deixa escapar; o poder exerce-se [...] num mecanismo de relações não igualitárias, mas móveis” (Foucault, 1977, p. 96-98). O autor assume não desconsiderar o poder estatal,² porém, para ele o poder tem um caráter mais amplo, em suas palavras: “o poder está

² Foucault esclarece que: “Não tenho nenhuma intenção de diminuir a importância e a eficácia do poder de Estado. Creio simplesmente que ao insistir demasiado no seu papel se corre o risco de não ter em conta todos os mecanismos e efeitos do poder que não passam diretamente pelo aparelho de Estado mas que, com frequência, o legitimam, o reconduzem e lhe asseguram a sua maior eficácia”(Foucault, 1979, p. 119-120).

em toda a parte'; não que englobe tudo, mas porque vem de toda a parte [...], o poder não é uma instituição e não é uma estrutura" (Foucault, 1977, p. 89).

Para Foucault (1982) o poder está embutido nas relações e práticas sociais criadas historicamente e da mesma forma resulta dessas interações, daí seu caráter intersubjetivo. Em suas palavras "Dizer que não pode haver uma sociedade sem relações de poder não é dizer que o poder constitui uma fatalidade no centro das sociedades". Para o autor não há como considerar o poder sem levar em conta a possibilidade de resistência (Foucault, 1977, 1982).

Opondo-se a visão weberiana de poder como atributo, a definição de Elias aproxima-se da visão de Foucault, em que o poder não é algo que possa ser isolado, mas sim deve ser entendido somente no contexto das relações entre indivíduos.

O poder, segundo Elias tem a ver com o fato de existirem grupos ou indivíduos que: "podem reter ou monopolizar aquilo que outros necessitam, como por exemplo, comida, amor, segurança, conhecimento, etc. Portanto, quanto maior as necessidades desses últimos, maior é a proporção de poder que detêm os primeiros" (Elias, 1994, p.53). Assim, como Foucault, Elias (1994) assume que há diferentes fontes de poder (político, econômico, do conhecimento, e etc.) e que se manifestam de diferentes formas. Para ele, o Estado detém um potencial elevado de poder na medida em que possui a capacidade de monopolizar os diferentes núcleos de poder (militar e econômico, por exemplo).

Assim, para Elias uma análise sociológica deve prestar atenção às mudanças que se produzem na distribuição de poder. Ele aponta que, tanto nas relações bipolares como, por exemplo, a de pai e filho, ou de senhor e escravo, e nas relações multipolares ou multipessoais, sejam "grandes ou pequenas as diferenças de poder, o equilíbrio de poder está sempre presente onde quer que haja uma interdependência funcional entre pessoas" (Elias, 1994, p. 81).

Elias considera que o termo "equilíbrio de poder" não é necessariamente

sinônimo de igualdade de poder, e que “[...] constitui um elemento integral de todas as relações humanas” (Elias, 1982, p.80). Para Bourdieu³ (1996), assim como Foucault e Elias, o poder é intersubjetivo e implica sempre uma interação, mesmo uma interdependência, entre sujeitos, quer sejam os mais poderosos e/ou os menos poderosos. Do mesmo modo, o poder não é visto como um objeto ou um atributo, na medida em que não existem sujeitos totalmente desprovidos de poder, nem sujeitos com poder absoluto.

Bourdieu destaca o fato de que pode haver agentes que exercem poder sem disso ter consciência do mesmo modo em que há sujeitos complacentes a esse poder sem saber. Neste caso, tem-se o que autor denominou de poder simbólico (Bourdieu, 1996).

O poder simbólico é estruturado pelos sistemas simbólicos, como a linguagem por exemplo. Neste sentido, as relações de comunicação são consideradas relações de poder que dependem em grande parte precisamente do capital de poder simbólico, para além do material. Assim, para Bourdieu, os sistemas simbólicos são instrumentos de dominação e de legitimação do poder.

Assim, os oprimidos e subjugados em uma sociedade são aqueles que detêm pouco capital simbólico. Para que se possa alterar a ordem, Bourdieu (2004) afirma ser necessário ouvir a voz dos subjugados, sendo importante a ajuda de agentes com maior capital simbólico, para que auxilie os oprimidos nos processos de conscientização e de reconstrução da identidade, para que se possam pôr em causa os valores, as percepções, as crenças e os desejos que estão por detrás da situação de opressão. Estes processos de reconstrução simbólica colocam em questão as legitimidades sociais e trabalham “falsas” consciências que são produzidas e reproduzidas pelas estruturas de opressão (Bourdieu, 2004).

³ Bourdieu, em sua sociologia, fala do poder enquanto campo social. Para ele, “o mundo social é entendido como um espaço, com várias dimensões, no qual os indivíduos se posicionam e deste modo se diferenciam socialmente” (Bourdieu, 1996, p.133).

O conceito de Weber remete a ideia de poder como algo que pode ser possuído *per se*, independente da existência de uma relação social específica, remetendo a ideia de que o poder é atributo de alguns indivíduos na sociedade - aqueles detentores do poder legítimo. Obviamente que a definição de Weber deve ser compreendida a partir do contexto em que foi desenvolvida e do seu olhar voltado à burocracia.

A definição de Weber, que ficou conhecida como visão tradicional do poder, foi contestada, e, novas conceptualizações se fizeram presentes, a partir dos conceitos desenvolvidos por outros autores como Foucault, Bourdieu e Elias. Em maior ou menor grau, cada um com sua perspectiva, compreendem o poder como algo que se manifesta em uma relação, e por isso deve ser compreendido em um contexto relacional específico. Em comum, os três autores apresentam a ideia de que o poder é algo exercido por um indivíduo *sobre* outro, implicando uma relação desigual. A seguir apresenta-se como a ideia de poder “sobre” foi incorporada e desenvolvida por debates teóricos mais recentes e o contraste desta com a ideia de poder “de”.

4. Poder “sobre” e poder “de”

Exemplos clássicos da análise do “poder sobre” referem-se aos debates travados na década de 1960 e 1970, sobre as dimensões ou faces do poder (Gohler, 2009). A discussão esteve presente nos trabalhos de Robert Dahl (1957, 1958), que se debruçou sobre o exercício do poder por parte de indivíduos e grupos. Segundo o autor, as decisões em uma comunidade podem ser controladas por um mesmo grupo, no caso de uma comunidade elitista, ou ao contrário, em uma comunidade pluralista, pode haver uma variação de indivíduos e grupos no controle do poder competindo entre si pelo seu exercício. Dahl (1958) criticou o modelo elitista afirmando que na sociedade americana o poder político manifesta-se em processos de decisões amplos.

Bachrach e Baratz (1962) criticam os trabalhos de Dahl por este se voltar

apenas ao conflito de interesses no processo decisório. Os autores, a partir do que denominaram como “segunda face do poder” passam a considerar que o poder é variável determinante não apenas dos resultados desses processos, mas antes, dos assuntos que podem ou não ser objeto de decisão. As inúmeras formas de impedir decisões sobre assuntos potenciais onde há conflitos de interesse revelam os esquemas de poder subjacentes as comunidades. Para Bachrach e Baratz (1962) as não-decisões revelam possivelmente mais da organização do poder, do que a dimensão visível das decisões observáveis.

Lukes baseado nos trabalhos prévios de Robert Dahl e Bachrach e Baratz propõe uma terceira dimensão, que pode ser lida como uma crítica em relação às anteriores. Segundo o autor, o fato de assuntos potenciais permanecerem fora da agenda política não implica necessariamente a existência de conflitos de interesse observável, podendo este ser apenas latente (Lukes, 2004; 2005). Desta forma, amplia-se a visão de que o poder estaria presente somente onde há conflitos visíveis e passou-se a considerar a existência de poder em relações de conflito latente.

Lukes critica o pressuposto da existência de conflito proposto por Bachrach e Baratz, afirmando que embora as relações de poder sejam assimétricas, não têm de ser necessariamente conflituosas. O autor rompe com a ideia da análise do poder estar ligada a existência de um conflito, porque o poder de manipulação das percepções dos sujeitos pode determinar a própria existência e a visibilidade dos conflitos (Lukes, 2004). Em outras palavras, o poder condicionaria a existência do conflito, e não apenas o seu resultado.

Esta terceira dimensão ampliou o horizonte das preocupações da análise do poder, principalmente em relação às questões da ausência de conflito entre agentes com interesses opostos, ou o fato da não resistência frente à dominação. Entretanto, entendimentos de poder, que não constituem um jogo de soma zero, foram desenvolvidos por outros autores. Hauggard (2002) assevera que o conceito de poder “sobre” remete a ideia de conflito enquanto o poder “de”

remete ao consenso.

Por trás da ideia de poder “de”, está a concepção de poder ligado aos atributos de um único indivíduo, não entendido como o exercício de poder sobre outros, mas como uma propriedade ou capacidade, isto é, independe da existência de uma relação social (Gohler, 2009). Talcott Parsons foi um dos primeiros teóricos a contestar a ideia de poder “sobre” e trazer à tona a visão de poder como uma conotação positiva, como uma habilidade ou um potencial (GOHLER, 2009). Para Parsons, o poder, assim como o dinheiro, seria um meio circulante sobre o qual se trocam obrigações com o sistema político, em suas palavras: “poder é o meio generalizado de mobilizar recursos para uma ação coletiva efetiva” (Parsons, 1963, p. 108, *apud* Gohler, 2009, p.32). Downing (1996) não faz uma separação estrita das duas concepções. Para ele, o poder “de” precede o poder “sobre”, ou seja, define as pré-condições para o exercício do poder, e enquanto não é exercido o poder ainda é latente, um potencial e por isso não constitui uma realidade. Wartenberg (1990) se mostra crítico a ideia de poder “de”, pois para ele uma pesquisa empírica só pode se debruçar sobre a análise dos efeitos das relações de poder, e, portanto, na sua visão, a ideia de poder como capacidade seria apenas uma heurística. Barnes se mostra mais flexível quanto ao debate afirmando que: “o poder é tanto um potencial ou capacidade que pode ou não ser usada, bem como algo que possa ser possuído [...] O ponto mais importante é que o poder reside no contexto social e fora de seu possuidor” (Barnes, 2002, p.125-127, tradução nossa⁴).

A análise a ser empreendida levará em conta a concepção de Barnes, considerando o poder tanto como capacidade como quanto algo que possa ser possuído, como será discutido no item 3.2.

⁴ Do original: “*power is both a potential or capacity which may or may not be “used”, as well as something that “is possessed”, the relevant point being that power always “resides in the social context and outside its possessor”*” (Barnes, 2002, p. 125-127).

5. Debates sobre o conceito de poder e sua relação com agência e estrutura

Para Giddens (1989), o poder é expressão da ação individual, não das intenções do indivíduo, mas de sua capacidade de ação, ou seja, a agência diz respeito a eventos dos quais um indivíduo é perpetrador, “no sentido de que ele poderia, em qualquer fase de uma sequência de conduta, ter atuado de modo diferente”. Ser capaz de atuar de outro modo significa ser capaz de intervir no mundo, ou de não fazê-lo, com o efeito de influenciar um processo ou estado específico de coisas. Ser um agente é ser capaz de exhibir, de modo consciente, uma gama de poderes, no sentido de capacidade transformadora. “Um agente deixa de sê-lo se perde a capacidade de ‘fazer uma diferença’, isto é, exercer algum tipo de poder” (Giddens, 1989, p.7 -14).

O autor destaca a importância do poder e amplia sua visão para além da esfera das práticas dos titulares dos órgãos políticos de governo, mas inclui também as ações de grupos e indivíduos externos ao aparelho político e que tentam influenciar o processo decisório.

Giddens, dentro da sua “teoria da estruturação social”, rejeita a posição do determinismo estrutural (Giddens, 1989, p. 43-44). Ao contrário de Foucault, do qual é crítico, Giddens privilegia a capacidade de ação dos indivíduos ao invés dos aspectos estruturais. Na perspectiva de Giddens, o poder só pode ser compreendido a partir das ações de indivíduos e grupos em determinados espaços sociais que apresentam propriedades específicas e formas de reflexividade institucional.

O conceito de poder em Giddens está intimamente ligado ao de ação: o poder é entendido como capacidade transformadora ou geradora. Como tal, a sua visão é dinâmica, salientando o poder enquanto processo em curso numa sociedade, e não apenas uma distribuição social estática (Wartenberg, 1990).

Esta capacidade de transformação do agente se viabiliza pelo uso de recursos - propriedades estruturais de sistemas sociais, definidos e

reproduzidos por agentes dotados de capacidade cognitiva no decorrer da interação. O poder é definido como o uso de recursos, de qualquer natureza, para assegurar resultados (Giddens, 1989).

Ainda para Anthony Giddens, o poder “não consiste num estado de coisas, mas sim numa capacidade” e, por isso, “os modos de conceber o poder” em termos de dominação de um ator ou de um coletivo sobre alguém ou sobre outro coletivo, têm de se “articular enquanto características da dualidade da estrutura” (Giddens, 1989, p. 40-41). Neste sentido, a noção de dualidade da estrutura compreende a ideia de que:

A estrutura tanto capacita como constrange [e] as mesmas características estruturais são parte integrante tanto do sujeito [o ator] como do objeto [a sociedade] [...]. Por conseguinte, a estrutura não deve ser concebida como uma barreira à ação, mas sim como se encontrando envolvida na sua produção (Giddens, 1989, p. 40-41).

Assim, para o autor, “o ‘poder’ encontra-se situado entre duas noções mais amplas: a de capacidade transformadora, por um lado, e a de dominação, por outro. O poder é relacional e opera através da utilização da capacidade transformadora”, sendo que esta capacidade é grandemente “gerada pelas estruturas de dominação” (Giddens, 1989, p. 88).

As “estruturas de dominação”, contudo, não estão fixas para sempre. Os agentes não são só reflexos da estrutura, mas são os produtores da mesma. Assim, Giddens ao preconizar a noção de dualidade da estrutura e compreender o poder a partir deste raciocínio proporciona uma continuação de poder mais integradora que tenta superar o dualismo entre agência e estrutura, embora sua teoria da estruturação tenha sido alvo de duras críticas. Clegg (1992), por exemplo, afirmou que nem Lukes nem Giddens conseguiram resolver de forma satisfatória a relação entre a agência e a estrutura nos estudos sobre o poder. Para ambos, a perspectiva da agência permanece. Em Lukes, a agência predominaria como resultado de um relativismo moral. Em Giddens, a

predominância se assenta no pressuposto ontológico em favor da agência e num posicionamento contra a preocupação com a estrutura. Clegg (1989) sugere então, que se tenha um olhar sobre o poder para além de suas dimensões, enfocando naquilo que ele denominou como “circuitos de poder”.

Clegg (1989) em seu “modelo de circuitos de poder” enfatiza como o poder pode ser exercido. O autor apresenta ainda um componente inovador se comparado ao pensamento anterior, quando atribui a agência não apenas a entidades humanas, podendo as máquinas, os animais ou as organizações serem conceituados agentes.

6. O poder nos modelos de análise de políticas públicas

Os modelos de análise de políticas públicas ao incorporar o conceito de poder, também o fizeram sobre os diferentes enfoques e influenciado pelos diferentes debates. No modelo de múltiplos fluxos, por exemplo, encontram-se diversas perspectivas do poder. O entendimento do poder enquanto posse de recursos fica claro na medida em que o modelo assume que os atores governamentais possuem mais recursos para interferir na formulação das políticas públicas que os não governamentais, sendo que o Presidente é o ator mais importante no fluxo político, uma vez que exerce um papel dominante na formulação da agenda, pois detém recursos institucionais, organizacionais e recursos de comando da atenção. Por outro lado, a posse de recursos de poder não é suficiente, uma vez que o Presidente não tem controle sobre o fluxo de alternativas, e assim, não pode determinar o resultado de uma política (Kingdon, 2010).

Assim, o modelo assume que o poder tem um componente estrutural, ou seja, a desigualdade de poder encontra-se institucionalizada, na medida em que nem todos os atores têm acesso ao poder decisório. Entretanto, o modelo não considera o fator estrutural como determinante da distribuição de poder, pois a perspectiva do poder ligado à capacidade de ação dos atores é de igual

importância, exemplo disso é a figura do *policy entrepreneur*, ou empreendedor de políticas, pois sem sua atuação é possível que não ocorra o encontro dos três fluxos, e consequentemente a ascensão de determinado tema à agenda. No modelo de Kingdon, esses indivíduos são responsáveis por unir “soluções a problemas; propostas a momentos políticos, eventos políticos a problemas” (Capella, 2007, p.31).

Dentre os atributos dos empreendedores de política encontra-se sua habilidade de representar ideias de outros indivíduos ou grupos. Neste sentido, está implícito o entendimento do poder como ‘capacidade de’, ou seja, como uma característica do agente, neste caso, capacidade de representar ideias, que são consideradas recursos de poder. O poder dos empreendedores em articular os problemas e as soluções ao momento político pode ser explicado por uma posição de autoridade dentro do processo decisório, o que proporciona receptividade a suas ideias (Kingdon, 2010). Desta forma, o poder é entendido tanto em sua perspectiva de ação individual, representado pelo poder do empreendedor de políticas de unir os três fluxos, quanto também na sua perspectiva estrutural ao considerar que o posicionamento de determinado ator no ambiente institucional faz com que o mesmo possua maior ou menor poder de influenciar a política pública do que outros. Ainda, o poder é entendido tanto como posse de recursos como a capacidade de mobilizá-los.

Já o modelo de Coalizões de Advocacia parte do pressuposto de que os atores compartilham um sistema de crenças e se organizam em coalizões objetivando influenciar a política pública. Assim, os indivíduos se organizariam em no máximo quatro coalizões com poder variável sobre o processo político (Weible e Sabatier, 2005). Fica claro no modelo a perspectiva de poder ligada a ação individual, embora também se considere a perspectiva estrutural ao considerar que uma mudança externa ao subsistema pode ocasionar uma redistribuição de recursos causando a substituição de uma coalizão majoritária por uma minoritária (Weible, Sabatier e Mcqueen, 2009). Assim, o modelo

assume que aspectos estruturais podem limitar o poder dos atores. Por outro lado, o poder não é definido como a posse de recursos e sim a capacidade de mobilizá-los.

O ACF considera que os indivíduos empregam recursos disponíveis que os possibilitam encabeçar estratégias numa variedade de caminhos para influenciar a política (Weible e Sabatier, 2005). Weible (2007) tenta uma aproximação do modelo de coalizões de advocacia com a teoria de *stakeholders*, teorizando sobre os recursos específicos que podem ser mobilizados no processo político: a autoridade legal formal, opinião pública, informação, pessoal mobilizável e recursos financeiros.

Ao contrário da teoria de *stakeholders*, a autoridade legal formal, não é entendida como a posição em que o indivíduo ocupa no processo político, mas sim como um recurso a ser mobilizado pelas coalizões, segundo Weible:

Uma das maneiras mais eficazes de se obter poder é levar as pessoas com autoridade legal formal para tomar decisões políticas a favor de determinados atores. Isso pode ser feito através de eleições ou nomeações políticas. Outra possibilidade é a de influenciar as pessoas que já possuem a autoridade legal para tomar decisões por meio de lobbying (Weible, 2007, p.100).

A opinião pública é importante porque é uma forma indireta de conseguir autoridade formal, na medida em que aumenta as chances das pessoas conseguirem se eleger a cargos públicos. Por outro lado, a opinião pública também é importante para criar um suporte para as ações em andamento. De acordo com Weible (2007) a opinião pública pode ser mobilizada de diferentes maneiras, por exemplo, uma ideia, conceito ou discurso de impacto pode trazer a opinião pública a favor de quem o manifesta. O autor menciona as campanhas midiáticas como uma estratégia geralmente empregada com esse objetivo.

A informação é um recurso político importante devido a seu uso estratégico. A autoridade sobre a informação é uma forma importante de se vencer batalhas políticas além de conferir legitimidade. O que Weible (2007) denominou de *mobilizable troops* algo que poderia ser traduzido como “pessoal mobilizável” e se refere a membros que estão atentos à política e que apoiam causas específicas e que podem ser convencidos a engajar-se em várias atividades políticas, como campanhas eleitorais ou de arrecadação de fundos. Segundo Weible (2007) é um recurso político caracterizado pelo pouco gasto financeiro, e por conta disso, muito utilizado.

Weible, Sabatier e McQueen (2009) identificaram também os recursos financeiros, como importantes recursos políticos, pois apesar de serem possuídos pelas coalizões, são importantes na medida em que são utilizados para mobilizar outros recursos. Neste sentido, os autores afirmam que uma coalizão com grande quantidade de recursos financeiros disponíveis pode investir em candidatos, ganhando assim acesso interno para os legisladores. Outra estratégia que pode ser utilizada pelas coalizões, é o financiamento de pesquisas e *think tanks* para gerar informações visando alterar o processo político, influenciar a opinião pública e mobilizar os seus apoiadores.

O modelo de equilíbrio pontuado o componente estrutural do poder fica claro quando os autores separam em seu modelo o que seria a macropolítica (o lugar dos aspectos formais – papel do presidente, dos ministros, do Congresso, etc.) do subsistema (especialistas). O primeiro sistema seria composto dos tomadores de decisão, quem realmente consegue influir na política de forma a causar mudanças abruptas (em série) ao passo que o subsistema, entendido como o espaço reservado aos especialistas, os quais seriam capazes de influir na política apenas de forma paralela, sendo responsáveis por mudanças incrementais (Baumgartner e Jones, 1993). Assim, os autores deixam implícito que a estrutura é responsável pela distribuição do poder, pois aqueles atores institucionalmente dotados do poder de decisão são capazes de mudar o curso

de uma política de forma abrupta, ao passo que os especialistas não dotados do mesmo poder possuem uma capacidade de influência marginal. Percebe-se neste caso, um peso maior da estrutura na determinação dos resultados políticos se comparada ao modelo de múltiplos fluxos.

De forma geral, os modelos de análise de políticas públicas abordam aspectos estruturais do poder, ao considerar que a estrutura pode mudar a distribuição de recursos e consequentemente mudar a distribuição de poder entre os atores. Poder, aqui, está relacionado à posse de recursos. Por outro lado, também consideram aspectos relacionados a agência, ao constatar que atores podem ‘fazer a diferença’ ao mobilizar recursos a fim de aumentar seu poder no processo político. Assim, os modelos consideram o poder tanto como a posse de recursos, tanto quanto à capacidade de mobilizá-los.

7. Considerações finais

Conforme demonstrado, o debate sobre poder é vasto e incluiu diversas perspectivas. As teorias que se propõem a analisar o processo político pelo qual emergem as políticas públicas, entendem o poder ora como atributo (como algo que se manifesta em uma relação em que um indivíduo se encontra em situação de vantagem perante a outro), manifestada pela posse de recursos dos atores no processo político, mais evidenciada no modelo de múltiplos fluxos e equilíbrio pontuado, ora como uma capacidade do ator, perspectiva mais presente no modelo de coalizões de advocacia.

Constata-se uma lacuna desses modelos teóricos em considerar o poder para além da posse de recursos e /ou relações entre atores em um ponto específico do processo político. Suas narrativas não proporcionam uma visão holística do processo, que possibilite compreender como se configuram equilíbrios de poder ao longo do tempo. Futuros direcionamentos teóricos poderiam se aproximar da teoria da estruturação de Giddens, ou seja, o que importaria ao se analisar o poder no processo político, seria tanto a capacidade

criadora do agente como também as restrições que a estrutura pode impor no exercício do poder.

Os modelos de políticas públicas analisados não incorporam as suas narrativas o foco sobre a dinâmica do processo político. Neste sentido, a variável temporal torna-se importante e o conceito de equilíbrio de poder como proposto por Elias (1994) pode ser um ponto de partida para futuras análises.

Argumenta-se então a necessidade de ir além do entendimento das relações de poder estáveis para se voltar o olhar aos aspectos dinâmicos destas relações. De certa forma, o entendimento do poder como capacidade de mobilizar recursos para atingir objetivos, a semelhança como é compreendido no modelo ACF, reflete a ideia de certo dinamismo nas relações de poder. Entretanto, retomando o debate entre agência e estrutura, não se trata, como lembra Avelino e Rotmans (2011), de debater se o poder está mais do lado da agência ou da estrutura. Argumenta-se que as relações de poder devem ser compreendidas como propõe Elias (1994), ou seja, como fenômenos de ida e volta na sociedade, fruto de um equilíbrio de poder, construído e desconstruído a todo momento na sociedade.

Assim, sugere-se que novos desenvolvimentos teóricos em análise de políticas públicas devem ser capazes de compreender o poder como um fluxo recursivo entre agência e estrutura no processo político e compreender também a dinâmica dessas relações ao longo do tempo, pois o fluxo de poder emanado dessa interação é que irá determinar as possíveis alternativas do processo político que definirão os contornos da política pública.

Referências

AVELINO, F.; ROTMANS, J. "Power in transition: an interdisciplinary framework to study power in relation to structural change". *European Journal of Social Theory*, v. 12, n. 4, p. 543-569, 2009.

BACHRACH, P.; BARATZ, M. S. "Two faces of power". *American political science review*, v. 56, n. 04, p. 947-952, 1962.

BARNES, B. "The Nature of power". In: Haugaard, M. (eds). *Power: A Reader*, Manchester: Manchester University Press, 2002.

BAUMGARTNER, F.; JONES, B. *Agendas and instability in American politics*. Chicago: Chicago University Press, 1993.

BOURDIEU, P. *Razões Práticas: sobre a teoria da ação*. São Paulo: Papirus Editora, 1996.

_____. *O Poder Simbólico*. 14ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2004.

BRASIL, F. G.; CAPELLA, A. C. N. "Os estudos das políticas públicas no Brasil: passado, presente e caminhos futuros da pesquisa sobre análise de políticas". *Revista Política Hoje*, v. 25, n. 1, p. 71-90, 2016. Disponível em: <http://www.revista.ufpe.br/politica hoje/index.php/politica/article/viewArticle/418>: Acesso em 20 jun. 2016.

CAPELLA, A. C. N. "Perspectivas teóricas sobre o processo de formulação de políticas públicas". *Políticas públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: Fiocruz, v. 1, p. 87-124, 2007.

CAPELLA, A. C. N.; SOARES, A. G.; BRASIL, F. G. Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil: Um mapeamento da aplicação de modelos internacionais recentes na literatura nacional. In *IX Encontro da ABCP*. Anais eletrônicos. Associação Brasileira de Ciência Política, 2014. Disponível em: http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1403738847_RQUIVO_ABCP_final.pdf. Acesso em 20 jun. 2016

CLEGG, S. *Frameworks of power*. London: Sage, 1989.

CLEGG, S. "Tecnologia, instrumentalidade e poder nas organizações". *Revista de Administração de Empresas*, v. 32, n. 5, p. 68-95, 1992.

DAHL, R. A. "The concept of power". *Behavioral science*, v. 2, n.3, p. 201-215, 1957.

_____. "A Critique of the Ruling Elite Model". *American Political Science Review*, v.52, n.02, p 463-469, 1958.

_____. "Power as the Control of Behaviour". In Lukes, S. (ed.), *Power: a radical view*, Basingstoke: Macmillan, 2ed., 2005, p. 37-58.

DOWNING, J. DH. "Internationalizing media theory". *Peace Review*, v. 8, n. 1, p. 113-117, 1996.

DYE, T. R. "Mapeamento dos modelos de análise de políticas públicas". In: HEIDEMANN, F. G.; SALM, J. F. (Org.). *Políticas públicas e desenvolvimento*:

bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Editora UNB, 2009. p.99-129.

ELIAS, N. *Conocimiento y Poder*. Madrid: Las Ediciones de la Piqueta, 1994.

FONSECA, F. “Dimensões críticas das políticas públicas”. *Cad. EBAPE.BR*, Rio de Janeiro, v. 11, n. 3, p. 402-418, Nov. 2013. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S167939512013000300006&lng=en&nrm=iso Acesso em 07 Nov. 2016.

FONSECA, F. “A trama conflituosa das políticas públicas: Lógicas e projetos em disputa”. *Cadernos EBAPE.BR*, v. 14, n. Ed. Especial, p. 406-417, 2016.

FOUCAULT, Michel. *Discipline and punish: The birth of the prison*. Trad. Alan Sheridan. New York: Vintage, 1977.

_____. *Microfísica do poder*. Trad. Roberto Machado. Rio de Janeiro: Edições Graal, 1979.

_____. *Power/knowledge: selected interviews and other writings, 1972-1977*. GORDON, Colin (Ed.). New York: Vintage, 1980.

_____. “The subject and power”. *Critical inquiry*, v. 8, n. 4, p. 777-795, 1982.

GIDDENS, A. *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*. Berkeley: University of California Press, 1986.

_____. *A constituição da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 1989.

GÖHLER, G. “Power to and power over”. In: CLEGG, S.R.; HAUGAARD, M. (Eds.) *The Sage handbook of power*, London: SAGE Publications, 2009, p. 27-39.

HAUGAARD, M. *Power: A reader*. Manchester: Manchester University Press, 2002.

HOWLETT, M.; RAMESH, M.; PERL, A. *Política Pública: seus ciclos e subsistemas - uma análise de políticas públicas a partir das relações Estado e Sociedade*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

KINGDON, J. W. *Agendas, Alternatives, and Public Policy*. 2nd. Pearson, 2010.

LUKES, S. *Power: A Radical View*. Basingstoke: Macmillan, 2ed., 2005.

LUKES, S. “Power and the Battle for Hearts and Minds”. *Millennium-Journal of International Studies*, v. 33, n. 3, p. 477-493, 2005.

MELO, M. A. “Estado, governo e políticas públicas”. *O que ler na ciência social brasileira (1970-1995)*, v. 3, p. 59-100, 1999.

PARSONS, T. “On the concept of political power”. *Proceedings of the American Philosophical Society*, v. 107, n. 3, p. 232-262, 1963.

RAMOS, M. P.; SCHABBACH, L. M. “O estado da arte da avaliação de políticas públicas: conceituação e exemplos de avaliação no Brasil”. *Rev. Adm. Pública*, v. 46, n. 5, p. 1271-1294, 2012.

REED, I. A. “Poder: dimensões relacional, discursiva e performática”. *Soc. estado*. Brasília, v. 29, n. 2, p. 473-510, 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69922014000200009&lng=en&nrm=iso>. Acesso em 29 nov. 2016.

RUA, M. G. *Políticas públicas*. Florianópolis: CAPES, 2009.

SABATIER, P. A. (Ed.). *Theories of the Policy Process*. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007.

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. “The advocacy coalition framework: An assessment”. In SABATIER, P. A. (Ed.) *Theories of the policy process*. Boulder, CO: Westview, 1999.

SCOTT, J. “Power: critical concepts”. London: Routledge, 1994.

SECCHI, L. *Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos*. 2. ed. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SILVA, C. L.; BASSI, N. S. S. “Políticas públicas e desenvolvimento local.” In: SILVA, C. L. *Políticas Públicas: desenvolvimento local*. Petrópolis: Vozes, 2012. P. 15-38.

WARTENBERG, T. E. *The forms of power: From domination to transformation*. Philadelphia: Temple University Press, 1990.

WEBER, M. *Economia e Sociedade, vol. 1*. Brasília, Editora Universidade de Brasília, 1991.

WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A.; MCQUEEN, K. “Themes and variations: Taking stock of the advocacy coalition framework”. *Policy Studies Journal*, v. 37, n. 1, p. 121-140, 2009.

WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A. “Comparing Policy Networks: Marine Protected Areas in California”. In: *Policy Studies Journal*, v. 33, n. 2, p. 181-201, 2005. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1111/j.1541-0072.2005.00101.x>>.

WEIBLE, C. M. “An Advocacy Coalition Framework Approach to Stakeholder Analysis: Understanding the Political Context of California Marine Protected Area Policy”. In: *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 17, n. 1, p. 95-117, January 1, 2007. Disponível em: <<http://jpart.oxfordjournals.org/content/17/1/95.abstract>>.

Recebido em: 09/11/2016
Aprovado em: 21/11/2016