

O ESTUDO DOS INSTRUMENTOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: uma agenda em aberto para experiências de migração de escala *STUDYING POLICY INSTRUMENTS: an open agenda for migration of scale experiences*

Simone Amorim*

Rosana de Freitas Boullosa**

Resumo

O campo multidisciplinar de análise de políticas públicas é marcado por duas grandes correntes: de um lado, as abordagens centralizadas no Estado; de outro, as perspectivas multicêntricas. Entendidas como construtos sociais e analíticos, as políticas públicas podem ser compreendidas como ação complexa, multiatorial, para tratamento de um problema público, por meio de instrumentos ativados por diferentes sujeitos numa arena de *policy*. Apesar de oferecerem elementos importantes para a compreensão do processo político, os instrumentos de políticas públicas ainda são pouco estudados, sobretudo devido a uma visão funcionalista destes. Contudo, novas tendências, a exemplo da instrumentalização de políticas públicas (LASCOURMES, LE GALÈS, 2007, 2012), reforçam a importância de uma abordagem sociopolítica dos instrumentos, compreendendo-os como portadores de uma teoria sobre a relação entre governantes e governados. Tal abordagem orienta a pesquisa, de natureza exploratória e qualitativa, cujas primeiras reflexões são apresentadas neste *paper*, que objetiva compreender os processos de migração de escala de instrumentos de políticas públicas, a partir da identificação de um tipo preciso de instrumentos, intitulados instrumentos redesenhados para ganho de escala. Sem ter a pretensão de desenhar um programa de pesquisa, mas somente de lançar alguns caminhos possíveis referentes ao tema. As problematizações aqui reunidas resultam de reflexões desenvolvidas nos planos analíticos - estudar a partir de que lugar?, ontológico - o que é?, metodológico - como estudar?, empírico - o que considerar como materiais de pesquisa.

Palavras-chave: Políticas públicas. Instrumentos de políticas públicas, migração de escala.

Abstract

The multidisciplinary field of analysis of public policies is marked by two major currents: on the one hand, approaches centered to the State, on the other hand, the multicenter prospects. Known as social and analytical constructs, the public policies may be understood as a complex action, multiatorial, for the treatment of a public issue, through instruments activated by different subjects in a policy arena.

Manuscript first received/Recebido em: 20/04/2013 / Manuscript accepted/Aprovado em: 20/05/2013

* Mestranda em gestão social pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Gestão Social da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia (PDGS/EAUFBA) e bacharel em comunicação pela UFBA. Pesquisadora do grupo de pesquisa Inovação e Aprendizagem em Políticas Públicas e Gestão Social. Email: simorim@gmail.com.

** Doutora em políticas públicas pela Universidade de Veneza, Itália. Professora da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia e professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento e Gestão Social da Universidade Federal da Bahia (PDGS/EAUFBA). Bolsista de produtividade tecnológica do CNPq e líder do grupo de pesquisa Inovação e Aprendizagem em Políticas Públicas e Gestão Social. Email: rosana.boullosa@ufba.br.

Although the public policies instruments offer important points for a political comprehension process, they have not been studied deeply. Mainly due to one of their functionalist view. However, new trends, such as, to instrumentalize the public policies (LASCOUMES, LE Welsh, 2007, 2012), reinforce the importance of a socio-political approach of instruments, comprehending them as possessor of a theory about the relationship between rulers and ruled. Such approach guides the research, exploratory and qualitative nature, whose first thoughts are presented in this paper, which aim to understand the processes of migration scale of public policy instruments, from the identification of a precise instrument, entitled instruments redesigned to gain scale. Without claiming to design a research program, however, only to release a few possible ways related to the theme. The problematizations gathered here are the results of reflections developed in analytical plans - from where to study? Ontological - what is it? Methodological - how to study? Empirical - what to consider as research materials.

KEYWORDS: *Public Policies. Instruments of Public Policies. Migration of Scale.*

1 INTRODUÇÃO

Os primeiros esforços para o reconhecimento das políticas públicas enquanto área do conhecimento remontam aos anos 1950, nos Estados Unidos, a partir das contribuições do cientista político Harold Lasswell, que, em meados dos anos 1930, buscava difundir a compreensão sobre a importância dos estudos das ações do governo fora do âmbito disciplinar das ciências políticas. Para entender tais ações, segundo Lasswell (1950), seria necessária a contribuição de diferentes áreas do conhecimento, revelando, portanto, sua natureza multidisciplinar. Desde então, o campo de estudos em políticas públicas tem se ampliado, diversificado e ganhado novos contornos, a partir de diferentes matrizes interpretativas e de diferentes fenômenos estudados. Todavia, mesmo passadas algumas décadas, o estudo das políticas públicas ainda carrega consigo uma forte preocupação em definir a si próprio. Esta preocupação pode ser vista, por exemplo, na discussão recorrente sobre a relação entre política (politic) e políticas públicas (policy), (SECCHI, 2010). Muitos autores continuam repetindo a tese de Lasswell (1950) para quem as políticas públicas seriam o governo em ação. Outros, menos frequentes e encabeçados por Theodore Lowi, argumentam que são as políticas públicas a determinar a política. Mais recentemente, autores começam a defender a inversão da relação de influência, e outros ainda começam a argumentar a existência de uma relação de mútua determinação, a partir da convivência de múltiplos fluxos e atores nos processos de tratamento de problemas considerados de pública relevância (HEINELT, 2007).

Dentre as possibilidades interpretativas que a compreensão de uma relação, no mínimo, mais fluida ou de interdependência entre políticas públicas e política, uma delas tem se revelado muito fértil, embora ainda pouco discutida no Brasil: o reposicionamento da importância dos instrumentos de políticas públicas no âmbito do próprio estudo. Tal importância vem sendo revista, nos últimos anos, em função da compreensão dos instrumentos em sua dimensão menos tecnocrática e mais sociológica.

Do ponto de vista metodológico, abre a possibilidade de fazer quase que uma operação inversa de metonímia, trocando o estudo do todo pela parte, por considerá-la síntese reveladora de um todo que, pela sua complexidade, só pode ser compreendido parcialmente. Os instrumentos vêm conquistando, assim, uma nova centralidade nos estudos das políticas públicas, deixando de lado, aos poucos, uma velha máxima que os considerava como algo menor no processo e no estudo de tal campo de práticas e conhecimentos.

A nova centralidade assumida pelos instrumentos de políticas públicas, deve fazer as contas com um novo problema no plano da ontologia. O que é um instrumento, onde ele está e como os estudiosos podem identificá-lo. As respostas são variadas, as quais, por óbvio, levam a caminhos diferentes de estudos. Uma das respostas mais diretas é dada por Luigi Bobbio, para quem um problema de políticas públicas é algo que não está bem, segundo a sociedade que percebe e legitima o problema, e por meio de um instrumento de políticas públicas responde-se razoavelmente, de maneira estruturada e estratégica este problema. O pragmatismo do filho de Roberto Bobbio acaba por nos revelar algo muito simples, mas, ao mesmo tempo, muito complexo: um instrumento de políticas públicas pode se apresentar em diferentes modos, com diferentes graus de complexidade, produzindo diferentes subsistemas atoriais de

políticas públicas, mobilizando muitos e diferentes recursos, com diferentes graus de precisão, coerência, pertinência, eficiência, eficácia, a depender de quem o observa.

Todas essas variáveis dependem ainda, segundo Kingdon (1984), do momento e das condições nas quais o instrumento foi criado, compreensão calcada em sua teoria da formação de agenda ou simplesmente da *policywindow* do instrumento. Instrumentos podem ser criados com variados graus de ineditismo: desde um ineditismo total até a uma composição complexa de outros instrumentos. Para autores como Lascoumes e Le Galès ou o próprio Kingdon, a teoria da racionalidade limitada de Simon impediria o ineditismo total, forçando a comunidade de estudiosos a assumir somente a existência de instrumentos com diferentes graus de composição ou bricolagem. Dentre estes, há, porém, um que interessa particularmente a esta pesquisa, ainda não estudado: os instrumentos de políticas públicas que se inspiram declaradamente em outro instrumento já existente, mesmo que não mais em vigor, e que se propõem a reativá-lo em um contexto que exige uma escala maior de complexidade (público-alvo, institucionalidade, recursos mobilizados), mantendo em linhas gerais a sua compreensão política, objetivos gerais e, quase sempre, objetivos específicos.

Este trabalho apresenta e discute os primeiros resultados dessa pesquisa, de natureza exploratória e qualitativa, que objetiva compreender os processos de migração de escala de instrumentos de políticas públicas a partir da identificação de um tipo preciso de instrumentos, intitulado instrumentos redesenhados para ganho de escala.

Instrumentos para ganho de escala se particularizam por serem fruto de um processo de redesenho, devido a uma necessária migração de escala de implementação, mantendo, como já sublinhado, uma certa identidade de propósitos. Em particular, interessa compreender este fenômeno de migração em casos nos quais o instrumento original tenha sido desenhado/implementado, por um ator não estatal e redesenhado/reimplementado por um ator estatal. Para isto, esta pesquisa alinha-se com a teoria da mirada ao revés (BOULLOSA, 2006; 2011, 2013), cuja perspectiva sociocêntrica compreende as políticas públicas como um fluxo socialmente construído, a partir das ações e intenções de uma multiatorialidade, mobilizada pelo governo de um problema de pública relevância ou pela preservação de um bem público (BOULLOSA, 2011, 2013), deixando espaço para colocar em um mesmo nível de compreensão um instrumento ativado por uma organização social e um instrumento ativado por uma esfera formal do governo.

Sem ter a pretensão de desenhar um programa de pesquisa, mas somente de lançar alguns caminhos possíveis de pesquisa referente à temática, as problematizações aqui reunidas resultam de reflexões desenvolvidas nos planos analíticos - estudar a partir de que lugar?; ontológico - o que é?; metodológico - como estudar?; empírico - o que considerar como materiais de pesquisa. Cada um destes planos estruturou uma sessão deste paper, que ainda contém uma quinta parte conclusiva, além desta introdutória.

A sessão de problematizações mais afeitas ao plano analítico da pesquisa, intitulada Políticas públicas para além do governo, dedica-se a apresentar o lugar onde autores se sentem acolhidos; a sessão seguinte, Das políticas públicas aos seus instrumentos, dedica-se a refletir sobre os possíveis materiais de pesquisa para a compreensão avaliativa do objeto de estudo, instrumentos redesenhados para ganho de escala; com isto, novos passos são dados na sessão seguinte, Dos instrumentos às suas políticas públicas - plano metodológico, na qual é apresentada e discutida a teoria da instrumentalização das políticas públicas, como recurso metodológico para a compreensão do objeto de estudo; finalizando com a sessão Problematizando instrumentos redesenhados para ganho de escala, que discute a natureza e as fronteiras desse objeto de pesquisa.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS PARA ALÉM DO GOVERNO - PLANO ANALÍTICO

Não existe consenso sobre o que sejam as políticas públicas. A revisão da literatura sobre o tema revela uma multiplicidade de definições e conceitos a elas associados, moldados a partir dos olhares de seus diversos analistas. Tal pluralidade é resultado da multidisciplinaridade presente no processo de constituição do campo de estudos de políticas públicas, que contou com aportes de diferentes disciplinas, como as ciências políticas, a economia, a sociologia, a administração pública e a teoria das organizações. Duas grandes correntes podem caracterizar o estudo de políticas públicas, independentemente de serem mais descritivas ou prescritivas: de um lado, as abordagens centralizadas no governo e no seu absoluto

protagonismo na formulação de políticas públicas; de outro, as perspectivas pluralistas, pautadas numa multiatorialidade.

Ainda hegemônicas na literatura brasileira, as abordagens mais tradicionais costumam associar as políticas públicas às ações e decisões propostas e implementadas por entes estatais para tratar de um problema em determinada área - educação, saúde, transporte, trabalho, moradia, entre outros. Nesse sentido, política pública é o que faz ou deixa de fazer o governo, incluindo os motivos para tanto e as consequências de suas ações (DYE, 1972). Como aponta Souza, a política pública enquanto área de conhecimento e disciplina acadêmica fundou-se em trabalhos baseados “em teorias explicativas sobre o papel do Estado e de uma das mais importantes instituições do Estado – o governo, produtor, por excelência, de políticas públicas” (SOUZA, 2006, p.22). Dessa forma, o caráter público é definido pelo tipo de ator que a ativa, ou seja, a política é pública, porque é formulada e implementada pelo governo.

As abordagens estatistas partem de uma compreensão unilateral e linear das políticas públicas, numa visão funcionalista e racional, privilegiando os aspectos procedimentais e ignorando a diversidade de sujeitos atuantes no enfrentamento das questões que atingem determinados territórios ou grupos sociais. Tal percepção, assim, não traduz as dinâmicas das arenas políticas, formadas por uma multiatorialidade, cujas relações – de aproximação ou distanciamento – se conformam a partir da definição dos problemas sociais e das alternativas de solução. Por sua vez, numa perspectiva multicêntrica, é possível perceber e problematizar as políticas públicas, redirecionando o foco do ator para o problema ou o bem público que a desencadeou. Esta mirada ao revés, sugerida por Boullosa (2006), propõe a compreensão de políticas públicas não mais como ações do governo, mas como ações de governo, onde quem governa é quem se autoriza nos processos e nos fluxos em curso de políticas públicas.

Se nas abordagens estatistas, o papel dos atores não estatais, resume-se a influenciar as políticas governamentais, nas abordagens pluralistas, pois tais atores podem assumir o protagonismo de processos de políticas públicas. Esta visão permite-nos perceber uma multiplicidade de sujeitos, que atuam no governo de problemas públicos ou na preservação de bens públicos. Em outras palavras, a política é pública, porque o problema a que se destina é coletivamente. Esse redirecionamento de olhar, segundo Boullosa (2013), permite compreender a política pública como ação pública processual, complexa e multiatorial, voltada à resolução de um problema percebido como de pública relevância, envolvendo degradação de bens públicos ou a preservação e reconstrução de tais bens.

Entendidas como construtos sociais e analíticos, as políticas públicas deixam de ser monopólio do Estado, embora este continue sendo um ator estratégico, com responsabilidades legais, atributos e recursos específicos para a sua implementação. Não se trata, assim, de um processo de transferência de responsabilidades, mas de reconhecimento da polifonia das arenas políticas, resultado da multiatorialidade no enfrentamento de problemas coletivos. Em contextos de democratização, especialmente no caso do Brasil, tal perspectiva torna-se ainda mais interessante, na medida em que possibilita uma maior aproximação da realidade, marcada por novas e complexas relações entre Estado e sociedade e novos modelos de governança dos bens e problemas públicos, a partir dos princípios da descentralização e da participação social.

Ao focar no problema de pública relevância como elemento definidor do caráter público de uma política, a qualidade do ator que a ativa deixa de ser determinante, os fluxos passam a ser multidirecionais e não lineares e o processo decisional torna-se plural. As políticas públicas passam, assim, a serem constituídas a partir das contribuições e da interação entre diversos atores num espaço sociopolítico, com regras e dinâmicas próprias. Como nos mostra esta mesma autora da teoria da mirada ao revés:

Nesta concepção pluralista, a imagem de policymakingprocess (cujo lócus é a arena) é, além de policêntrica, aberta, não estruturada e tendencialmente indeterminada. A qualidade do processo não é imputada ex-antes a um ator determinante, mesmo que governo, mas é (re)construída a partir de uma profunda análise empírica, buscando identificar sua particular e específica configuração posicional e relacional configurada in process pelos atores que a compõem. (BOULLOSA, 2010)

Nesse contexto, as diversas organizações da sociedade ganham destaque nas arenas decisórias e na formação das agendas - pública e política, desenhando e ativando instrumentos de políticas públicas que, muitas vezes, tornam-se referência para a ação do Estado. A mirada ao revés proposta por Boullosa

e acolhida nesta pesquisa, aproxima-se do modelo de indagação pública (*policyinquiry*), em oposição aos princípios da análise racional de políticas públicas (*rationalpolicyanalysis*). Na visão da *policyinquiry*, concebe-se a política pública como um processo, em permanente diálogo com o cotidiano, espaço e resultado de interações sociais e conflitos políticos, dotado de um grau de incerteza e imprevisibilidade. O conhecimento produzido é instrumento de intervenção e transformação social, a partir das seguintes matrizes interpretativas:

- As políticas públicas como conhecimento em uso: conhecimento e ação se retroalimentam, sendo possível conhecer as sociedades a partir das políticas públicas em curso;
- As políticas públicas como interações entre atores: atores diversos relacionam-se em espaços conformados pelo problema a ser tratado;
- As políticas públicas como processo: não-linearidade e fluxos multidirecionais do processo de construção de políticas públicas;
- As políticas públicas como latas de lixo: problemas e soluções são independentes.

3 DAS POLÍTICAS PÚBLICAS AOS SEUS INSTRUMENTOS - PLANO EMPÍRICO

O estudo dos instrumentos tem sido, tradicionalmente, considerado secundário na análise de políticas públicas, devido, sobretudo, a uma abordagem funcionalista destes, que enfatiza o processo de escolha racional e eficácia no alcance dos resultados pretendidos. Mais recentemente, com o crescimento da complexidade da gestão no mundo contemporâneo e com a tendência à instrumentalização, novas teorias de políticas públicas têm sido pensadas, inclusive dando novamente peso ao problema dos instrumentos de políticas públicas. Apesar disso, o tema continua a carecer de análises mais aprofundadas e de novas abordagens.

Assim como as políticas públicas, seus instrumentos também podem ser compreendidos de diferentes formas. Alguns autores os concebem como ferramentas do governo e por meio do qual a ação coletiva é estruturada para lidar com problemas públicos (SALAMON, HOOD *apud* OLLAIK, 2002); como técnicas ou meios através dos quais o Estado busca alcançar seus objetivos (HOWLETT, 2011); ou ainda como dispositivos técnicos e sociais, que organizam relações específicas entre o Estado e a sociedade, segundo as representações e significados que carregam consigo (LASCOURMES, LE GALÈS, 2007).

Parte-se, nesta pesquisa, da definição elaborada por Lascoumes e Le Galès (2007), que compreende a política pública como espaço sociopolítico construído tanto por meio de técnicas e instrumentos como por objetivos e conteúdos. Segundo os pesquisadores franceses, instrumento de política pública é um tipo de instituição, um dispositivo técnico com vocação genérica, que carrega um conceito concreto da relação políticas/sociedade, sustentado por um conceito de regulação.

Algumas tentativas de descrição e compreensão mais precisa dos significados e efeitos dos instrumentos de políticas públicas resultaram em diferentes tipologias. Considerando, por exemplo, a forma de coerção do governo e os impactos esperados na sociedade, Theodore Lowi (1964;1972) classificou as políticas públicas em quatro tipos, associando características destes aos níveis de conflito ou consenso nas respectivas arenas políticas. O primeiro tipo refere-se às políticas distributivas, que geram custos coletivos e benefícios concentrados para determinados grupos ou regiões. As políticas regulatórias constituem o segundo tipo descrito por Lowi, e referem-se às normas e padrões de comportamentos sociais. O terceiro é o das políticas redistributivas que impõem custos concentrados em determinados segmentos e benefícios concentrados em outros. O último tipo é o das políticas constitutivas, que se referem aos procedimentos e regras da dinâmica política.

Diversas outras tipologias foram desenvolvidas: Kirschen (1975), com a classificação de 63 tipos de políticas públicas, a partir de doze objetivos; Gormley (1986), a partir do nível de saliência e de complexidade; Hood (1986), que classificou os instrumentos a partir de quatro características - nodalidade, autoridade, recursos e organização); Salamon (2002), com 14 tipos de classificação; Howlett e Ramesh, segundo a presença do Estado e/ou Mercado; Lascoumes e Le Galès (2007), baseados em Hood, propõem cinco tipos de instrumentos - legislativo ou regulatório, econômico e fiscal, com base em acordos e incentivos, com base em informação e comunicação e por padrões de boas práticas.

Outras tipologias e modelos foram desenvolvidos, a partir do processo de construção de políticas públicas e dos critérios de seleção e escolha dos instrumentos destas. Um exemplo é o ciclo de política pública, que prevê diferentes etapas no processo de elaboração das políticas. O modelo sofreu revisão de diversos autores, mas de forma geral pode-se identificar as seguintes etapas: formulação do problema, formação da agenda, formulação de alternativas, tomada de decisão, implementação e avaliação.

O ciclo de políticas públicas sofreu diversas críticas, por seu caráter funcionalista e racional, considerado um tipo ideal. Na prática, as etapas ocorrem de forma não-linear e muitas vezes simultaneamente. De qualquer forma, a visualização do processo de políticas públicas em etapas permitiu perceber a complexidade e as especificidades de cada fase, e tem se constituído uma referência no campo da análise de políticas públicas.

Segundo Howlett (2011), diferentes tipos de instrumentos de políticas públicas estão presentes em todas as fases do processo político, sendo objeto de deliberação por parte dos atores envolvidos. O autor, contudo, sinaliza que é na etapa de formulação e de implementação que o *policy design* ganha destaque. Algumas teorias desenvolvidas a partir das etapas do ciclo de políticas públicas oferecem importantes elementos para a reflexão sobre o processo de escolha e de desenho de instrumentos de políticas públicas. Uma das mais difusas é a teoria do *Garbagecanmodel* ou modelo da “lata de lixo”, desenvolvido por Cohen, March e Olsen (1972), que defende que soluções e problemas não estão necessariamente associados, e que as organizações possuem uma compreensão limitada destes, agindo de forma anárquica na etapa de tomada de decisão. Assim, como apontaram os autores, as soluções procuram por problemas. Os tomadores de decisão (*polycymakers*) lançam mão de soluções de que dispõem no momento.

As limitações do processo de tomada de decisão também são apontadas pelo modelo da racionalidade limitada, formulado por Herbert Simon (1947). As possibilidades de escolhas são reduzidas devido às limitações cognitivas e informativas dos tomadores de decisão. “É impossível para o comportamento de um indivíduo isolado alcançar um mínimo grau de racionalidade. O número de alternativas que ele deve explorar é tão grande, e as informações de que ele necessitaria são tão vastas, que é difícil conceber qualquer aproximação à realidade objetiva”. (SIMON apud SECCHI, 2010).

A partir de uma interpretação do *garbagecan*, o modelo dos fluxos múltiplos, desenvolvido por John Kingdon (1984), defende que a construção de uma política pública se dá a partir da confluência de problemas, soluções e condições políticas favoráveis. Tais fluxos ocorreriam de forma independente, em arenas com dinâmicas próprias. O casamento de tais fluxos num determinado curto espaço de tempo daria origem a uma janela de oportunidade (*policywindow*), criando as condições necessárias para o nascimento de políticas públicas.

O processo de escolha dos instrumentos de políticas públicas tem sido objeto de algumas reflexões. Para além da efetividade e do grau de implementabilidade, a escolha dos instrumentos seria condicionada por diversos fatores como: a opção por uma gestão direta ou indireta, o grau de coercitividade, de visibilidade e de automaticidade desejados (SALAMON apud OLLAIK, 2012); a possibilidade de angariar votos, visando à perpetuação do poder (TREBILCOCK, 2002); os custos de transação (HORN apud OLLAIK, 2012); dentre outros. Há ainda autores que apontam a dimensão cognitiva dos instrumentos, atrelando a escolha destes ao *policy design* (LINDER, PETERS apud HOWLETT, 2011).

Segundo Bresser e O’Toole Jr (apud LASCOUMES, SIMARD, 2011), os instrumentos raramente são selecionados por sua eficácia ou implementabilidade, sendo condicionados, muitas vezes, pela predileção que alguns setores de políticas públicas têm por determinados instrumentos independente de sua *performance* na resolução dos problemas a que se destinam.

Vale ressaltar que, inicialmente, as classificações buscavam compreender os instrumentos exclusivamente em seus aspectos técnicos. Mais recentemente, a dimensão política dos instrumentos tem sido destacada nas novas abordagens, especialmente a instrumentalização das políticas públicas, desenvolvida por Lascoumes e Le Galès, que propõe uma nova dinâmica de compreensão das políticas públicas por meio de seus instrumentos. Assim, ao contrário do que é comumente afirmado, a escolha do instrumento de políticas públicas não seria uma questão técnica, mas política.

4 DOS INSTRUMENTOS AS SUAS POLÍTICAS PÚBLICAS - PLANO METODOLÓGICO

Uma abordagem inovadora no estudo de políticas públicas está sendo desenvolvida pelos professores Lascoumes e Le Galès. A instrumentalização de políticas públicas parte de uma abordagem sociopolítica, reconhecendo o papel dos instrumentos na estruturação das políticas públicas, ultrapassando as perspectivas funcionalistas, ao evidenciar as relações de poder e as dinâmicas de despolitização associadas a tais instrumentos. Estudar as políticas públicas, a partir de seus instrumentos, permite-nos assim entender como se dão suas mudanças e quais os padrões de relação e governança entre os diversos atores de uma arena de *policy*.

Segundo os autores, os instrumentos de políticas públicas não são neutros. Pelo contrário, carregam consigo significados, representações e uma forma condensada de conhecimento sobre regulação social. Ademais, produzem efeitos específicos para além dos esperados, a partir de suas dinâmicas próprias. Os efeitos podem produzir inércia, uma representação específica da questão ou induzir a uma problematização específica.

De acordo com Lascoumes e Le Galès,

[...] Os instrumentos de ação são portadores de valores, alimentam-se de uma interpretação do social e de concepções precisas do modo de regulação esperado. O instrumento é também produtor de uma representação específica do desafio que ele enfrenta. Enfim, o instrumento induz uma problematização particular dos objetos de aplicação na medida em que hierarquiza as variáveis e pode prosseguir até induzir um sistema explicativo. (2012, p.21)

Dessa forma, os instrumentos de políticas públicas são um tipo particular de instituição, no sentido sociológico do termo, um conjunto mais ou menos coordenado de regras ou procedimentos que governam as interações e comportamentos sociais, tornando-os mais estáveis e previsíveis. Instrumento, técnica e ferramenta guardam importantes diferenças entre si. Enquanto o primeiro é uma instituição social, a técnica é um dispositivo que operacionaliza o instrumento e a ferramenta, um micro dispositivo dentro da técnica.

A escolha de um instrumento revela as lógicas dos atores e os diferentes interesses presentes numa arena de *policy*. Como afirmam os autores, os instrumentos determinam, em parte, quais recursos podem ser utilizados e por quem. Assim, ao contrário do que tradicionalmente se anuncia, a escolha de um instrumento não é uma decisão técnica, mas política, cujos impactos podem ser medidos por meio das relações de poder e das redes sociais criadas a partir dele. Para além dos seus efeitos declarados, os instrumentos promovem a reconfiguração das arenas políticas às quais estão vinculados, reorganizando relações entre os atores, impondo padrões interpretativos e estruturando as políticas públicas de acordo com suas próprias lógicas.

Todo instrumento é portador de uma teoria explícita e de uma teoria implícita, que nem sempre mantém uma relação de coerência entre si. A teoria explícita refere-se às premissas e verdades que são enunciadas como explicação do instrumento, em documentos oficiais, por exemplo. Por outro lado, as verdades e premissas que orientam a prática do instrumento constituem sua teoria implícita, e é através desta que ele governa as relações sociais. Como nos mostra Boullosa (2012), com o imperativo da tendência à instrumentalização das políticas públicas (ou profissionalização da pós-burocracia), somos mais governados pelos instrumentos do que pelas decisões que os definiram. Dessa forma, o tipo de instrumento utilizado, suas propriedades e as justificativas para essas escolhas parecem ser mais reveladoras do que seus motivos explícitos ou posteriores racionalizações discursivas (LASCOUTMES, LE GALÈS, 2007).

Os instrumentos de políticas públicas estão ficando cada vez mais complexos e difíceis de serem pensados com ineditismo desde o começo. Tornaram-se uma espécie de colagem, como lembra Le Galès (2012), montados a partir da junção de várias camadas, que produzem seus próprios efeitos e exigem mecanismos de coordenação. Muitas vezes, também são resultantes de ampliações mais ou menos construídas sobre um único programa visto como bem-sucedido. Estes constituem o que aqui se entende como casos de migração de escala, categoria até então inexistente nos estudos de políticas públicas, seja de *design* ou de *tools*.

5 PROBLEMATIZANDO INSTRUMENTOS REDESENHADOS PARA GANHO DE ESCALA - PLANO ONTOLÓGICO

No mundo das práticas, percebe-se um conjunto variado de instrumentos de políticas públicas que nasceram de outros instrumentos considerados menores ou mais locais ou com menor capilaridade ou voltado para um público pouco amplo e assim por diante. Estes instrumentos foram construídos a partir de esforços de redesenho para ganhos de escalas. Um instrumento de política pública pode ter, por exemplo, sua escala territorial ampliada, mantendo sua escala de gestão inalterada. Por outro lado, pode sofrer uma ampliação de seu público e manter-se na mesma escala territorial. E, há ainda aqueles casos, que particularmente interessam a esta pesquisa, em que há uma migração de várias escalas, inclusive a de governança do instrumento.

Na linguagem corrente dos praticantes de políticas públicas, o uso do termo escala é geralmente associado à ampliação do número de beneficiários de uma determinada política. Contudo, a questão da escala revela-se um fenômeno complexo, que se desdobra em diferentes níveis de análise. Assim, é possível falarmos em escala territorial, escala de gestão, escala de impacto, escala de público, escala de poder etc. A presença de escala nos instrumentos de políticas públicas pode ser associada a uma compreensão mais ampliada: instrumentos podem ser ou conter diferentes graus de complexidade, produzindo diferentes subsistemas atoriais de políticas públicas. Podem mobilizar muito ou poucos recursos. Podem exigir ou mobilizar um alto ou baixo nível de conhecimento especializado. Seus efeitos podem recair sobre muita ou pouca gente. Instrumentos podem ainda apresentar diferentes graus de precisão, coerência, pertinência, eficiência, eficácia e muitos, a depender de quem o observa.

Apesar disso, na literatura especializada, não há referência aos processos de redesenho de instrumentos de políticas públicas motivados por migração de escala. A própria ideia de escala não é discutida em sua complexidade e implicações para o processo de construção de políticas públicas. Diante da invisibilidade do tema na área de análise de políticas públicas, foram buscadas algumas referências na Geografia Política, para subsidiar essas primeiras reflexões e a compreensão da escala, enquanto variável que pode ajudar na apreensão da realidade e no entendimento dos processos de mudanças e aprendizagem em políticas públicas.

Superando a percepção da escala enquanto medida matemática, Castro (1995) propõe a ampliação do entendimento da escala para além de uma medida de proporção da representação geográfica do território, incorporando novos contornos para expressar a representação dos diferentes modos de percepção e de concepção do real. A questão da escala implica, então, num recorte da realidade percebida/concebida. A escala pode ser tomada, assim, como uma epistemologia, como um recurso para apreensão ou conhecimento da realidade, das relações de poder e do espaço (JONES apud LEMOS, RODRIGUES, 2005).

Assim como na Geografia Política, na análise de políticas públicas, a mudança de escala “significa a mudança mesmo do fenômeno que se pretende estudar e não somente a mudança do/no tamanho do fenômeno” (BOUDON apud LEMOS, RODRIGUES, 2005). Muda-se o recorte, mudam-se os aspectos visíveis e, portanto, as estratégias de intervenção na realidade. Vale ressaltar que, enquanto alguns elementos tornam-se significativos, outros são invisibilizados nos processos de migração de escala.

Um instrumento originalmente desenhado para uma micro escala territorial que se desloca para uma macro escala, implica um redesenho visando garantir aderência ao novo recorte da realidade. Essa pesquisa considera este novo instrumento particular, que merece atenção e esforços de pesquisa e, por isto mesmo, o qualifica como Instrumentos redesenhados para ganho de escala. Decorrentes das problematizações construídas nos demais planos, este novo objeto manteria o seu objetivo geral - ou teoria explícita, declaradamente originada em um instrumento implementado com ou por outra escala.

Todavia, a mudança de escala não garantiria por si só as probabilidades de alcance dos objetivos gerais e/ou específicos.

Por esse viés, defende-se que a migração de escala de um instrumento de PP constitui um fenômeno complexo, que promove uma reconfiguração política da arena de *policy*, estabelece novos padrões de governança entre seus atores e novas matrizes interpretativas sobre o problema a que se destina e que, portanto, merece ser estudado.

6 CONCLUSÃO

A lacuna de pesquisa individualizada resulta de um objeto também novo de pesquisa: instrumentos redesenhados para ganho de escala. Esta dupla lacuna foi construída e discutida a partir de problematizações que nasceram de reflexões desenvolvidas nos planos: analíticos - estudar a partir de que lugar?; ontológico - o que é?; metodológico - como estudar?; empírico - o que considerar como materiais de pesquisa.

Nas últimas décadas, as políticas públicas têm assumido lugar de destaque nos processos de garantia de direitos, por meio do tratamento de problemas considerados de relevância pública ou da preservação de bens públicos. A visão tradicional do Estado como detentor do monopólio das políticas públicas, reduzindo o público ao estatal, perde espaço num cenário marcado pela complexidade e pluralidade de atores e interesses envolvidos nos processos de transformação social. Por outro lado, as relações entre Estado e sociedade têm sofrido reconfigurações, marcadas pela passagem das posturas de confronto e antagonismo para uma lógica de colaboração e coprodução de bens públicos. Muitas organizações da sociedade civil atuam no sentido de que suas agendas institucionais e os instrumentos de políticas públicas a ela vinculados sejam incluídos na agenda do “poder público”, sob as lógicas da ampliação de escala e da capilaridade das ações.

Espaços, atores e instrumentos de políticas públicas ampliaram-se e tornaram-se mais complexos. Nesse contexto, o estudo dos instrumentos ganha relevância como uma possibilidade de compreender as políticas públicas por meio de suas práticas, processos, técnicas e discursos – explícitos e implícitos. O estudo de instrumentos redesenhados para ganho de escala, aqui acolhidos como objeto de pesquisa, a partir de uma abordagem sociopolítica destes e de sua inserção na escola teórica da indagação pública *policyinquiry*. A assunção da dimensão política dos instrumentos, entendendo-os como um conjunto de crenças, valores e olhares específicos sobre o problema a que se destinam, produzindo efeitos para além dos esperados, levanta a questão da coordenação dos projetos políticos que orientam a ação dos diferentes atores envolvidos na coativação dos instrumentos e da construção de sentido em políticas públicas, por meio das dinâmicas de reproblemática vinculadas à mudança de escala.

O presente estudo, problematiza também as implicações da diversidade no desenho e implementação dos instrumentos de políticas públicas, diante de uma tendência à homogeneização no redesenho de instrumentos para ganho de escala.

Outro caminho que nos parece particularmente fértil diz respeito aos processos de aprendizagem em políticas públicas, cuja trajetória recente é marcada pela ênfase em inovação.

A análise de casos de instrumentos redesenhados para ganho de escala sugere a necessidade de coordenar duas lógicas de aprendizagem, comumente tratadas como excludentes no plano empírico das políticas públicas: de um lado, o aperfeiçoamento por meio da prática e implementação; de outro, a busca da inovação.

Os processos a serem considerados no âmbito deste estudo revelam a necessidade de se equilibrar o que James G. March (1991), em suas reflexões no campo da aprendizagem organizacional, denomina de *exploitation* e *exploration*. A migração de escala de um instrumento de política pública requer tanto o refinamento do que já existe, quanto a busca do novo diante das diferentes escalas vivenciadas.

Assim, compreendendo as políticas públicas como conhecimento em uso e a escala como uma epistemologia, a aprendizagem ocorre de forma contínua e não linear, em momentos de equilíbrio dinâmico entre adaptação e descoberta, entre permanência e mudança. Incerteza, imprevisibilidade e uma permanente tensão entre o conhecido e o inexplorado perpassam os percursos de migração de escala de instrumentos de políticas públicas e podem compor cenários catalisadores da aprendizagem.

Embora ainda iniciais, as reflexões compartilhadas neste *paper* reforçam a ideia de que a análise do processo de migração de escala de um instrumento de política pública, a partir da reconstrução dos itinerários de instrumentos, pode se constituir num meio para compreender mudanças nas políticas públicas e nos arranjos entre os diferentes atores, como também os desafios, limites e aprendizagens inerentes a esse fenômeno, subsidiando orientações para futuras transladações, sem perder o foco no tratamento do problema ou bem público a que se destinam.

REFERÊNCIAS

- BOULLOSA, Rosana. Por uma mirada ao revés nas políticas públicas: apresentação de um percurso de pesquisa. In: ENCONTRO NACIONAL DE PESQUISADORES EM GESTÃO SOCIAL. TERRITÓRIO EM MOVIMENTO: caminhos e descaminhos da gestão social e ambiental, 7., 2013, Belém. **Anais eletrônicos...** Belém: Universidade da Amazônia, 2013. Disponível em: www.anaisenapegs.com.br.
- _____. **Mirando ao revés das políticas públicas**. Notas de aula. Salvador: Universidade Federal da Bahia/CIAGS, 2011.
- _____. **O processo de políticas públicas (policy making process)**. Notas de aula. Salvador: Universidade Federal da Bahia/CIAGS, 2011.
- CAPANO, G., GIULIANI, M. Dizionario di politiche pubbliche. 2. ed. Roma: Carocci Ed., 1998. p. 276-285.
- CASTRO, Iná Elias de. **Análise geográfica e o problema epistemológico da escala**. Anu. Inst. Geocienc., Rio de Janeiro, 2013. Available from. Disponível em: <http://ppegeo.igc.usp.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-97591992000100004&lng=en&nrm=iso>. acesso em: 29 jan. 2013.
- _____. O problema da escala. In: CASTRO, I.E. et. al. **Geografia: conceitos e temas**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996. p. 117-140.
- DENHARDT, Robert B. Ênfase em política pública e a nova gestão pública. In:_____. **Teorias da Administração Pública**. São Paulo: Cengage Learning, 2012. cap. 6, p.163-221.
- HEINELT, Hubert. Do policies determine politics? In: **Hanbook of public policy analysis: theory, politics, and methods**. CRC/Taylor & Francis, 2007.
- HOWLETT, Michael. **Designing Public Policies: Principles and Instruments**. New York: Routledge, 2011.
- KINGDON, John. **Agendas, Alternatives and Public Policy**. 2.ed. New York: Longman, 2003.
- LASCOURMES, Pierre; LE GALÈS, Patrick. Introduction: understanding public policy through its instruments – from the nature of instruments of the sociology of public policy instrumentation. **Governance: International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, v. 20, n. 1,p.1-21, jan. 2007.
- _____. **Sociologia da ação pública**. Tradução e estudo introdutório de George Sarmento. Maceió: EDUFAL, 2012.
- _____; SIMARD, Louis. L'action publique au prisme des instruments. **Revue Francaise de Science Politique**, Paris, v. 61, n.1, p.5-22, 2011.
- LEMONS, Linovaldo M.; RODRIGUES, Juliana Nunes. A política da escala e a ação política. In: ENCONTRO DE GEOGRAFOS DA AMÉRICA LATINA,10., 2005, São Paulo. **Anais eletrônicos...**São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005. Disponível em: <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal10/Geografiasocioeconomica/Geografiapolitica/16.pdf>, Acesso em: 20 jan. 2013.
- LOWI, Theodore. Four systems of policy, politics, and choice. **Public Administration Review**, v. 32, n. 4, p. 298-310, Jul-Ago, 1972.

MARCH, J. G. Exploration and exploitation in organizational learning. **Organization Science**, v. 2, 1991.

OLLAIK, Leila Giandoni; MEDEIROS, Janann Joslin. Instrumentos governamentais: reflexões para uma agenda de pesquisas sobre implementação de políticas públicas no Brasil. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 45, n. 6, Dez. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122011000600015&lng=en&nrm=iso>. <http://dx.doi.org/10.1590/S0034-76122011000600015>. Acesso em: 29 jan. 2013.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage Learning, 2012.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**. Porto Alegre, v. 8, n.16, p.20-45, jul./dez. 2006.

TREBILCOCK, M. et. al. The Choice of governing instruments. **Canadian Journal of Political Science**, v.16, n.3, p. 1-31, 1982.