

Instituto de Gestão e Políticas Públicas

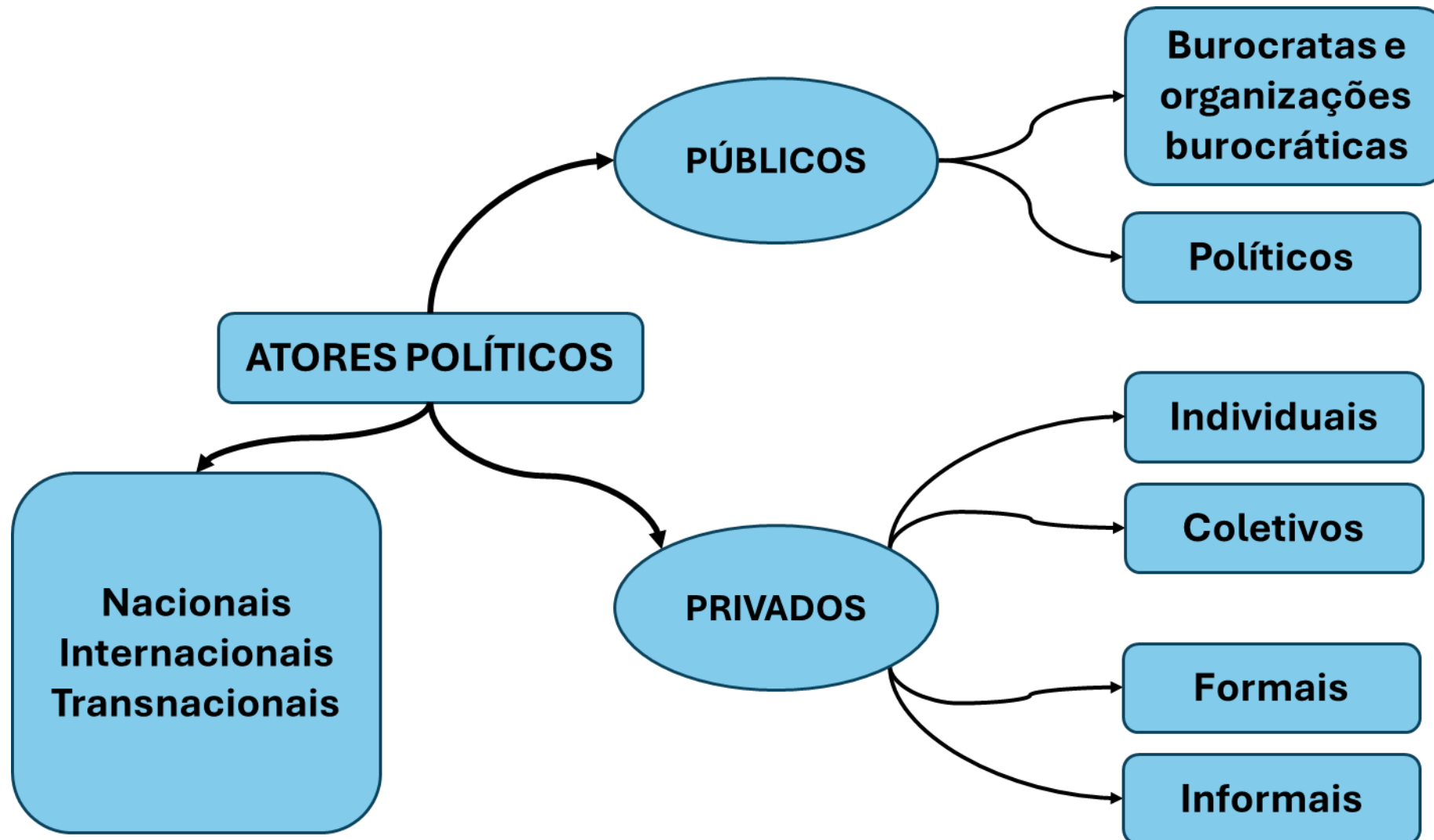
POLÍTICAS PÚBLICAS Atores e Arenas

Profa. Dra. Maria das Graças Rua



IGEP
ONLINE

São os que têm algo em jogo com uma decisão:
podem ganhar ou perder conforme o que for
decidido → *STAKEHOLDERS*



São os que estão presentes na mídia e na percepção do público, como: presidente da República, governadores, burocratas do alto escalão, juízes, parlamentares, líderes partidários, etc.

São os que mais atuam para a inserção de temas na agenda governamental, definindo quais demandas receberão atenção do governo.

Pouco aparecem na imprensa e são pouco conhecidos do público

- ✓ Influenciam principalmente a identificação, a caracterização dos problemas de política pública e a escolha das alternativas para a política
- ✓ Funcionários do Congresso
- ✓ Burocratas de carreira
- ✓ Acadêmicos, consultores do próprio governo, de *lobbies*, de organismos internacionais.

Às vezes formam **comunidades de especialistas** que agem de forma mais ou menos coordenada em áreas setoriais específicas.

GRUPO DE INTERESSE → Qualquer grupo que, à base de um ou vários comportamentos de participação, leva adiante certas reivindicações em relação a outros grupos sociais, com o fim de instaurar, manter ou ampliar formas de comportamento que são inerentes às atitudes compartilhadas.

GRUPO DE PRESSÃO → Grupo que, baseado em uma organização formal, busca, através do uso de sanções ou de ameaça de uso dessas, atingir a consecução de seu objetivo maior, vale dizer, influenciar as decisões que são tomadas pelo poder político, seja a fim de mudar a distribuição prevalente de bens, serviços, honras e oportunidades, seja para conservá-las frente à ameaça de intervenção de outros grupos ou do próprio poder político.

- **REDES POLÍTICAS OU *POLICY NETWORKS***: interações que se estabelecem entre instituições, grupos, lideranças, funcionários, agentes da sociedade, ONGs, etc, em torno de uma determinada política. Geralmente são pouco formais, trocam informações e apoios. Redes são estruturas horizontais de competências, que não possuem centro.
- ***ISSUE NETWORKS***: são redes que se formam em torno de questões específicas de uma política.
- **COMUNIDADES POLÍTICAS**: consensos informais entre instituições, grupos, lideranças, funcionários, agentes da sociedade, ongs, etc, em torno de uma determinada política.
- ***LOBBYING*** → Atividade e/ou processo por meio da qual os representantes de grupos de interesse, agindo como intermediários, levam ao conhecimento dos legisladores (ou tomadores de decisão) os desejos de seu grupo.

Instituto de Gestão e Políticas Públicas

POLÍTICAS PÚBLICAS

Profa. Dra. Maria das Graças Rua



Os atores são *stakeholders*, têm interesses, têm demandas. Uma demanda expressa **aspirações** quanto à manutenção ou à mudança de uma situação qualquer. Essas **aspirações transformam-se em expectativas** quando a possibilidade de intervir naquela situação começa a ser aventada.

Diante da possibilidade de uma decisão sobre questões que afetam seus interesses, alguns atores imaginam que serão beneficiados enquanto outros acreditam que essa mesma decisão vá lhes trazer desvantagens.

Expectativas são avaliações prévias que cada ator realiza quanto aos possíveis ganhos e as perdas decorrentes de cada alternativa de intervenção em uma questão de seu interesse.

Expectativa não é o mesmo que “esperança” no senso comum.

- **Uma preferência** quanto a uma demanda pode ser definida como a alternativa que mais beneficia e agrada um determinado ator. **A depender de sua posição, os atores podem ter preferências muito diversas uns dos outros quanto ao que lhes traz mais benefícios (ou menos prejuízos) no trato das suas demandas.**
- **As preferências se formam em torno de "issues" → são itens ou aspectos de uma decisão que afetam os interesses de vários atores** e por isso mobilizam as expectativas quanto aos resultados decisão e catalisam o conflito e as alianças entre os atores.
- **Cada política pública supõe numerosos issues:** pontos a serem decididos, que podem definir, na prática, quem ganha e quem perde com aquela política.

- **As expectativas dos atores demarcam o padrão de suas interações (que são as arenas): seu alinhamento político, a formação de coalizões, o estabelecimento de atores com poder de veto , a competição, o conflito.**
- **Porque se baseia na ideia de expectativas quanto a impactos, o conceito de arenas não se refere aos impactos efetivos de uma política pública, mas sim ao momento anterior aos impactos que aquela *policy* possivelmente irá desencadear.**

Como se movem os atores?

PREFERÊNCIAS → definidas a partir dos benefícios esperados X custos estimados (custo = renúncias)

EXPECTATIVAS → perdas e ganhos de cada alternativa, antevistos sob a perspectiva de cada ator

ESTRUTURA DE OPORTUNIDADES → recursos de poder e regras do jogo político (normas)

ISSUES → um ou vários itens da decisão em cada política, que afetam os interesses de diversos atores, definindo suas perdas e ganhos e mobilizando o conflito entre eles

ARENAS → Resultam da combinação das preferências, das expectativas e da estrutura de oportunidades.

→ São contextos interativos, que configuram os espaços de atuação dos atores, definem as suas alianças e mobilizam o conflito entre eles.

LOWI introduziu o conceito de arenas, como espaços de disputa dos atores em seus conflitos.

Mas este espaço não tem existência física, nem institucional (como as Assembleias Legislativas ou o Congresso Nacional), é apenas uma configuração imaginária para expressar a ideia de enfrentamento em torno dos pontos de conflito (*issues*) de qualquer política pública.

Importância da Abordagem das Arenas → traz uma das mais relevantes discussões sobre política e políticas públicas ao desafiar uma teoria consolidada.

ABORDAGEM SISTÊMICA → a política (*politics*) produz políticas públicas (*policies*)

ABORDAGEM DAS ARENAS → as políticas públicas (*policies*) é que determinam a atividade política (*politics*). O padrão da atividade política resulta do tipo de política pública em tela.

Instituto de Gestão e Políticas Públicas

POLÍTICAS PÚBLICAS

Profa. Dra. Maria das Graças Rua



- **ARENAS DISTRIBUTIVAS** → compreendem interesses pontuais não antagônicos, lideranças relativamente efêmeras, baseadas na capacidade de atender a demandas pontuais, alianças de não-interferência mútua, trocas de apoio recíproco. Conflito apenas pela expansão das políticas.
- As políticas prevêm sanções contra violações advindas de comportamentos individuais, mas raramente são aplicadas.

ARENAS REGULATÓRIAS → agregam interesses exclusivos e contrapostos de grupos, cujos conflitos referem-se a questões (*issues*), dinâmica de barganhas e concessões recíprocas, lideranças não efêmeras (mas também não permanentes), baseadas na capacidade de articular as forças potencialmente aliadas em torno de interesses tangenciais. Modelo pluralista.

As políticas envolvem sanções diretas e imediatas contra os resistentes, mas aplicam-se somente aos comportamentos individuais.

- **ARENAS REDISTRIBUTIVAS** → Envolvem relações de propriedade, poder e status social e caracterizam-se por conflito profundo e duradouro, cujo formato é de jogo de soma-zero. Raramente ocorrem barganhas e alianças.
- As lideranças são permanentes e representam amplos segmentos sociais. As políticas envolvem sanções diretas e imediatas contra os resistentes, e envolvem todo o contexto da ação individual.

- **ARENAS CONSTITUCIONAIS** → Correspondem ao chamado “jogo das regras”, ou seja: as regras que regem as relações institucionais e a tomada de decisão nas políticas públicas. Suas sanções atingem os contextos da ação, mas são remotas.
- Arena centralizada e integral, que envolve todo o conjunto social, mas onde o conflito é brando e pode ser superado por coalizões e barganhas.

- Persuasão
- Intercâmbio
- Pressão Pública
- Negociação Livre
- Negociação com Compromisso
- Autoridade
- Obstrução

PORK BARREL

- Expressão comum no debate a respeito de políticas distributivas. **Consiste na alocação de recursos públicos a projetos bastante localizados ou focalizados que – mesmo sem beneficiar o conjunto da sociedade – são defendidos e aprovados exclusiva ou principalmente para levar dinheiro e outros recursos ao eleitorado dos políticos que os propuseram.**
- A aprovação de projetos com essa finalidade favorece a reeleição dos políticos que os propuseram. Exemplos: dotações de recursos para quaisquer obras de alcance local, como a construção de estradas e pontes, escolas, ambulatórios, estádios, creches, etc.; ou para distribuir “bolsas” e “auxílios” de diversos tipos; ou, ainda, a oferta de subsídios a atividades econômicas diversas.

O *LOGROLLING*”, um dos principais padrões assumidos pelas relações entre os atores nas arenas distributivas, consiste em uma aliança baseada em “trocas de apoios recíprocos”.

Ocorre quando alguns parlamentares negociam e se comprometem com uma aliança segundo a qual um deles vota para aprovar um projeto do outro - no qual não tem interesse - em troca de ter o voto do outro em um projeto de lei que lhe interesse (e vice-versa). Isso pode abranger vários parlamentares.

Exemplo: Projetos locais, tais como barragens financiadas pelo governo federal, conjuntos habitacionais, etc., geralmente são aprovados mediante *logrolling*.

- Outro tipo de arranjo recorrente nas políticas distributivas são os **pactos de “não-interferência mútua”**: cada um dos atores calcula quais são os interesses dos demais e escolhe propor uma política pública ou um projeto que, mesmo não sendo de interesse deles, ao menos não irá enfrentar a sua oposição direta, porque eles não terão seus interesses prejudicados.
- Nenhum ator se comporta de modo a dificultar a aprovação dos projetos dos demais, porque ninguém deseja que os outros venham a dificultar a aprovação dos seus próprios projetos.
- Isso significa que praticamente não existe oposição à maioria dos projetos de políticas distributivas.

Instituto de Gestão e Políticas Públicas

POLÍTICAS PÚBLICAS

Profa. Dra. Maria das Graças Rua

