

***Policy Communities* subnacionais como preditoras das diferenças interestaduais nas políticas sociais do Brasil**

André Luis Nogueira da Silva

Resumo: Este texto aborda o processo decisório governamental no contexto subnacional. Ele resgata o conceito de *policy community* para captar como a interação entre atores estatais e não estatais influencia as decisões públicas. Desenvolve-se o argumento de que existem comunidades de políticas públicas que atuam nos contextos subnacionais e que elas possuem papel fundamental nas alternativas escolhidas para resolução de problemas públicos. Tal proposição não é recente, sendo substrato nuclear da metáfora do *Picket Fence* instituída por Deil Wriqth (1988) para caracterizar os sistemas federativos. O artigo resgata aspectos teórico-conceituais utilizados em diferentes abordagens das políticas públicas, enfatizando que a noção de comunidade de políticas subnacionais é importante fator explicativo para as diferenças existentes na formulação e implementação de políticas sociais pelos governos estaduais do Brasil. Ele analisa o fenômeno da cooperação entre estados e municípios nas políticas de educação e saúde em dois estados, Ceará e Rio Grande do Norte, demonstrando como a atuação, ou inexistência, de uma *policy community* subnacional afeta o processo decisório estadual. Para tanto, realiza-se uma análise qualitativa comparada, em que a trajetória das duas políticas é reconstruída a partir do conteúdo bibliográfico, de documentos normativos e de entrevistas.

Resumo expandido:

Este artigo trata do processo decisório governamental no contexto subnacional. Resgata-se, para tanto, o conceito de *policy community* para captar como a interação entre atores estatais e não estatais influencia as decisões públicas. O principal argumento aqui é de que existem comunidades de políticas públicas que atuam nos contextos subnacionais e que elas possuem papel fundamental nas alternativas escolhidas para resolução de problemas públicos. Em suma, conceber a colaboração entre estado e municípios como algo novo ou pouco experimentado no contexto subnacional, exige a inclusão no modelo explicativo de elementos capazes de descortinar a maneira como esta “nova ideia” surge, como ela é tratada e se é recepcionada pelos distintos atores que orbitam a política em determinada jurisdição.

Em sua metáfora do federalismo norte-americano (*Picket Fence*), Wriqth (1988) sublinhou que as decisões tomadas nas distintas esferas de governo eram condizentes com as ideias e valores de *policy communities* subnacionais. As estacas representavam a delimitação territorial que confinava o fluxo de ideias e de atores políticos essenciais para o processo decisório em cada um dos níveis de governo. Residia nesta demarcação espacial de atuação dos policymakers um dos principais preditores das diferenças de instrumentos e de resultados das políticas públicas verificadas entre as unidades constituintes.

O termo *policy community* foi inicialmente utilizado em 1974 por Jack Walker em um trabalho intitulado “*The diffusion of Knowledge*”. O autor norte-americano se utilizou do termo para tentar descrever um conjunto de profissionais que compartilhavam uma agenda comum em determinados temas de políticas públicas. A definição, no entanto, não foi capaz de se espalhar e se enraizar na ciência política (JORDAN, 1997).

Um mais profícuo desenvolvimento teórico do conceito apareceu inicialmente na obra “*Governing under Pressure*” de Richardson e Jordan (1979). Na pesquisa que deu origem ao livro,

eles verificaram que o lócus principal do processo decisório britânico não era o parlamento, os gabinetes ou as comissões partidárias, mas sim arranjos que articulavam burocratas e grupos de interesse. Para os autores, o processo decisório desenvolve-se, between a myriad of interconnecting, interpenetrating organisations. It is the relationships involved in committees, the policy community of departments and groups[...] that perhaps better account for policy outcomes than do examinations of party stances, of manifestoes or of parliamentary influence. (RICHARDSON e JORDAN, 1979, p. 74)

Acompanhando as mudanças que a ciência política passava na época, o conceito de policy community intentava por captar a “surpresa”. Ou seja, os elementos que não envolviam simplesmente a barganha político-partidária. Dessa forma, o processo decisório não decorria apenas “da” e “na” estrutura formal do Estado. Para sua compreensão, fazia-se necessário observar como se dão as interações informais entre a burocracia e os diversos atores não estatais. Segundo os autores, a utilização do termo “comunidade” surgiu com base num influente trabalho de Hecló e Wildavsky (1974). Sua pretensão é exprimir a ideia de que os participantes de policy communities possuem interesses comuns em uma determinada área de políticas públicas e que eles são capazes de influenciar na alocação de recursos e na apreciação de temas que lhe interessam. A natureza destes “agrupamentos” seria, assim, plenamente instrumental.

Richardson e Jordan (1979) observaram que o processo decisório britânico ocorria de forma fracionada, em vários compartimentos verticais que, em sua maioria, se organizavam em torno de departamentos governamentais e seus grupos de interesses. Estes arranjos acabavam por bloquear a participação e discussão de temas específicos com o público em geral, o que, por consequência, reduzia o interesse de partidos e políticos eleitos. Neste contexto de desinteresse político-partidário, as ideias advindas destas comunidades teriam maior poder de impactar o processo decisório do que o próprio parlamento.

Capaz de capturar a participação de grupos subnacionais, o pluralismo corporativo e a própria dinâmica do triângulo de ferro (políticos, burocratas e grupos de interesse), o conceito indica “[...] a interorganizational structures exhibiting a close, stable, cooperative relationship between a limited number of, mainly self-selected, interest groups and “partnering” elements of the governmental machinery” (JORDAN, 2011, p.1902).

As policy communities seriam, assim, arranjos estáveis, estreitos e contínuos, configurados a partir da relação entre estruturas burocráticas e certos grupos que compartilham interesses e valores comuns (comunidade). Convém destacar que se trata de um conceito que assume a premissa de que as decisões não são tomadas apenas na formulação das políticas, mas também na sua implementação. A burocracia, com sua estrutura e seus agentes, assume, nesta concepção, papel central em todo o processo decisório.

No Brasil, o contexto federativo pós-1988 trouxe três níveis de governo com responsabilidades compartilhadas nas diversas políticas sociais, como educação e saúde. Nos desenhos institucionais nacionais destes dois setores, os estados assumiram uma dupla função: de prestação de serviços e de coordenação das políticas municipais. Em termos de execução de serviços, as atribuições estaduais foram sobrepostas as competências municipais, exacerbando a sobreposição e aprofundando a necessidade de cooperação intergovernamental. As diferentes configurações do desenho das políticas de saúde e educação trazem consigo distintos mecanismos institucionais, que teriam como objetivo a adoção de padrões nacionais na implementação de políticas por parte dos governos subnacionais. No entanto, a heterogeneidade é a regra quando se olha para as decisões estaduais.

Em termos empíricos, este artigo analisa o fenômeno da cooperação entre estados e municípios nas políticas de educação e saúde em dois estados, Ceará e Rio Grande do Norte, demonstrando como a atuação, ou inexistência, de uma *policy community* subnacional afeta o processo decisório estadual. Para tanto, o estudo realiza uma análise qualitativa comparada, em que

a trajetória das duas políticas é reconstruída a partir do conteúdo bibliográfico, de documentos normativos e de entrevistas.