RBTCC Revista Brasileira de Terapia Comportamental e Cognitiva
e-ISSN: 1982-3541

2022, v. 24, pp. 1–21, e221629
Artigos Conceituais

Estado, Políticas Públicas e Análise do Comportamento

State, Public Policy and Behavior Analysis
Estado, Políticas Públicas y Análisis Conductual

Diego Mansano Fernandes

Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"

Histórico do Artigo

Recebido: 04/08/2021.
1ª Decisão: 17/01/2022.
Revisão: 31/03/2022.
Aprovado: 22/07/2022.

DOI

10.31505/rbtcc.v24i1.1629

Correspondência

Diego Mansano Fernandes
mansanofernandes@gmail com

Laboratório de Aprendizagem, Desenvolvimento e Saúde (LADS), Faculdade de Ciências (Unesp/ Bauru),
Av. Eng. Luiz Edmundo Carrijo Coube, 14-01, Vargem Limpa, Bauru, São Paulo, Brasil, 17033-3602

Editor Responsável

Fabiane Ferraz Silveira Fogaça

Como citar este documento

Fernandes, D. M., (2022). Estado, Políticas Públicas e Análise do Comportamento. *Revista Brasileira de Terapia Comportamental e Cognitiva*, *24*, 1–21. https://doi.org/10.31505/rbtcc.v24i1.1629

Resumo

Neste ensaio busco delinear pontos de contato entre teorias e modelos do Estado e de análise de políticas públicas, no âmbito da Ciência Política, e uma concepção comportamentalista sobre o comportamento humano, no campo da Psicologia. A princípio são apresentadas a concepção comportamentalista e o conceito de agência de controle, esse visto como esforço oriundo dessa concepção para a investigação das dimensões societais e institucionais do comportamento; trata-se aqui de uma tentativa de aproximação com modelos teóricos sobre o Estado. Em seguida, a partir de literatura de referência são apresentados alguns dos principais modelos teóricos de análise de políticas públicas no campo da Ciência Política. Por fim, são destacadas convergências e divergências típicas de uma empreitada como essa, na expectativa de sinalizar caminhos para estimular o diálogo entre os campos do conhecimento interessados na política, nas políticas e no comportamento de atores políticos.

Palavras-chave: análise do comportamento; políticas públicas; ciência política; multidisciplinaridade; agências de controle.

Abstract

In this essay I seek to discuss possible points of contact between theories and models of the State and of analysis of public policies in the field of Political Science, and a behaviorist conception of human behavior at the field of Psychology. Therefore, at first the behaviorist conception of behavior and the concept of controlling agency are presented, the latter seem as directly related to the former in the effort to understand societal and institutional dimensions of behavior; this goes as an effort to understand its possible relations with theoretical models of the State. Then, starting from basic literature on the field of Political Science are presented some of the main theoretical models of analysis of public policies. Lastly, convergences and divergencies typical of multidisciplinar efforts like this are highlighted, in the search for dialogue pathways between different fields interested in politics, policies and the behavior of political actors.

Key words: behavior analysis; public policies; political science; multidisciplinarity; controlling agencies.

Resumen

En este ensayo busco delinear puntos de contacto entre teorías y modelos del Estado y el análisis de las políticas públicas, en el contexto de la Ciencia Política, y una concepción comportamentalista del comportamiento humano, en el campo de la Psicología. En un primer momento, se presentan la concepción comportamentalista y el concepto de agencia de control, visto como un esfuerzo para investigar las dimensiones sociales e institucionales del comportamiento; aquí se trata de un intento de acercamiento a modelos teóricos sobre el Estado. Luego, con base en la literatura basica, se presentan algunos de los principales modelos teóricos para el análisis de políticas públicas en el campo de las Ciencias Políticas. Finalmente, se destacan las convergencias y divergencias típicas de un emprendimiento como este, con la esperanza de señalar caminos para el diálogo entre campos de conocimiento interesados en la política, las políticas y el comportamiento de los actores políticos.

Palabras clave: análisis conductual; pollíticas públicas; la ciencia política; multidisciplinariedad; agencias de control.

ABPMC ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE CIÊNCIAS DO COMPORTAMENTO

2022 © ABPMC. OPEN ACCESS É permitido compartilhar e adaptar. Deve dar o crédito apropriado, não pode usar para fins comerciais. CC BY NC

Estado, Políticas Públicas e Análise do Comportamento

Diego Mansano Fernandes

Universidade Estadual Paulista "Júlio de Mesquita Filho"

Neste ensaio busco delinear pontos de contato entre teorias e modelos do Estado e de análise de políticas públicas, no âmbito da Ciência Política, e uma concepção comportamentalista sobre o comportamento humano, no campo da Psicologia. A princípio são apresentadas a concepção comportamentalista e o conceito de agência de controle, esse visto como esforço oriundo dessa concepção para a investigação das dimensões societais e institucionais do comportamento; trata-se aqui de uma tentativa de aproximação com modelos teóricos sobre o Estado. Em seguida, a partir de literatura de referência são apresentados alguns dos principais modelos teóricos de análise de políticas públicas no campo da Ciência Política. Por fim, são destacadas convergências e divergências típicas de uma empreitada como essa, na expectativa de sinalizar caminhos para estimular o diálogo entre os campos do conhecimento interessados na política, nas políticas e no comportamento de atores políticos.

Palavras-chave: análise do comportamento; políticas públicas; ciência política; multidisciplinaridade; agências de controle..

Este trabalho é uma tentativa de promoção de diálogo entre disciplinas. A exemplo do que fizeram Sá (1979) e Guerin (2016, 2020) em suas incursões comportamentalistas ao arcabouço teórico-metodológico de disciplinas como Sociologia e Antropologia, busco por meio deste ensaio estabelecer pontos de contato entre a Análise do Comportamento e as teorias e modelos do Estado e de análise de políticas públicas, mais ligadas ao campo da Ciência Política.

Iniciativas semelhantes ocorreram no passado, por exemplo, em espaços como o periódico *Behaviorists for Social Action* e seus sucessores (Luke, Roose, Rakos & Mattaini, 2016) e a *Força Tarefa em Políticas Públicas e Análise do Comportamento*, organizada na década de 1980 por Fawcett e colaboradores (1988); no Brasil, vale menção à coordenação conjunta de eventos entre analistas do comportamento da Universidade de Brasília (UnB) e a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Como deixa claro Faria (2013), a análise de políticas públicas é um campo interdisciplinar que aspira à multidisciplinaridade, com espaço para diferentes perspectivas. É à luz desses esforços anteriores, do crescente interesse sobre o tema políticas públicas por parte de analistas do comportamento[1]

[1] Como foi o caso, por exemplo, dos encontros de 2017 e 2018 da Associação Brasileira de Psicologia e Medicina Comportamental – ABPMC e de seu periódico, o Boletim Contexto. Mais recentemente, a Rede Nacional de Análise Comportamental da Cultura e Políticas Públicas busca articular em um fórum comum analistas do comportamento interessados em políticas públicas

Nota do autor

Este artigo é produto do ensaio final da disciplina Estado e Políticas Públicas, conduzida pelo prof. Eduardo Marques, na Universidade de São Paulo. Sua orientação e comentários à versão entregue para avaliação foram importantes. Ato contínuo, os comentários de Kester Carrara, Felipe Bulzico e Monique Amaral de Freitas também tiveram papel relevante para a redação da versão final.

e do convite ao diálogo com outras disciplinas feito por Faria (2013) que se justifica esta empreitada[2].

O ensaio é dividido em três seções, organizadas para facilitar a exposição de modelos e teorias e o intercâmbio aqui proposto. Na primeira, recupero o conceito de *agência de controle* tal qual formulado por Skinner e apresento algumas possíveis intersecções com teorias do Estado predominantes na Ciência Política, algo que é feito de forma breve, pois sua função principal é contextualizar a discussão posterior sobre políticas públicas. Na segunda seção, em primeiro lugar, passo em revista algumas das principais definições de política pública na literatura sobre o tema; em segundo lugar, busco por indícios na formulação de tais modelos que apontem a presença de contextos antecedentes, respostas e consequências, o que permitiria a inferência de contingências na interpretação das políticas. Por fim, aponto possíveis benefícios e limites desse tipo de diálogo entre disciplinas e mediações teóricas e reafirmo a importância de aumentarmos os esforços de engajamento contínuo com literaturas de outras comunidades verbais.

Uma observação relacionada aos objetivos deste texto ainda se faz necessária. Até mesmo pela escolha do periódico em que se encontra publicado, este trabalho é voltado às comunidades que compõem a Psicologia e a Análise do Comportamento como disciplinas e campos específicos. Como não tenho por objetivo promover ampla revisão das contribuições da literatura comportamentalista sobre políticas públicas, tampouco compará-la com a literatura das ciências sociais mobilizadas ao longo do texto, espero que a menção neste introdução ao histórico das iniciativas e ao escopo da crescente produção de analistas do comportamento em torno do tema seja suficiente para indicar a relevância desse movimento e suas contribuições. Portanto, retomando o objetivo deste trabalho, enfatizo a apresentação das possibilidades de contato entre as disciplinas e modelos teóricos tendo a literatura das ciências sociais como ponto de partida, o que de fato introduz o elemento de novidade nos debates conduzidos pela comunidade de psicólogas(os) e comportamentalistas.

Quanto ao método, a literatura das ciências sociais consultada para este trabalho pode ser dividida em obras de referência e fontes originais. Entre as obras de referência estão *A política pública como campo multidisciplinar*, de Marques e Pimenta (2013) e *Políticas públicas no Brasil*, de Hochman, Arretche e Marques (2007). A partir da leitura dessas obras de referência, um exame das referências citadas pelos autores como suas fontes originais se seguiu, de modo que, sempre que possível, as citações ao longo deste texto e os conceitos e teorias apresentados e debatidos fazem menção às obras originais. A literatura analítico comportamental toma as

[2] Ainda sobre a importância de diálogos dessa natureza com outras disciplinas, ao relatar em sua autobiografia uma conversa com o antropólogo Clyde Kluckhohn sobre a possibilidade de uma análise comportamentalista de fenômenos culturais, Skinner lembra da pergunta feita a ele pelo antropólogo: "você já tirou sua licença de caça?" A pergunta fazia referência ao conhecimento acumulado na Antropologia, ao que Skinner anota: "eu teria que começar por ler a literatura da área" (1984, p; 231).

contribuições de Skinner como ponto de partida, em especial o conceito de agências de controle, apresentado no livro *Ciência e Comportamento Humano* (1953/2014), bem como no acúmulo de discussões desenvolvidas na literatura contemporânea.

Em busca de uma concepção básica

Em *Ciência e Comportamento Humano* (1953/2003), B. F. Skinner se propôs a levar a cabo uma extrapolação teórica dos achados da pesquisa básica sobre comportamento animal e humano. Os capítulos cobrem temas como comportamento social, grupos, bem como os tipos de controles éticos, religiosos, legais, políticos, governamentais e educacionais exercidos por esses grupos. É nesse contexto que surge seu conceito de *agências de controle*, entendidas como parte de "sistemas sociais" que envolvem um controle particular exercido pelo grupo.

Nesses sistemas sociais, do lado que compõe as agências de controle estão uma ou mais pessoas bem organizadas e com o poder de dispor as condições de vida dos demais, especialmente as consequências para seus comportamentos, que podem variar enormemente entre modalidades de punição e reforçamento; de outro, pessoas que vivem nessas condições e exercem algum tipo de contracontrole ou, dito de outro modo, buscam alterar a disposição das contingências dispostas por agentes controladores. Skinner se deteve em cinco agências, que chamou de governo, economia, educação, religião e psicoterapia, e seus principais interesses podem ser divididos em dois: as concepções sobre o indivíduo que se comporta nesses campos e as técnicas de controle do comportamento que essas agências utilizam.

O primeiro interesse de Skinner diz respeito à construção de uma ciência do comportamento, pois cada um desses campos trabalharia com diferentes modelos psicológicos, que raramente são úteis aos demais e, talvez mais importante, "é improvável que o organismo humano seja compartimentado dessa forma" (Skinner, 1953/2014, p. 334). Nesse sentido, "uma análise funcional do comportamento nos proporciona uma concepção básica com a qual podemos abordar cada um desses campos" (p. 334). O segundo interesse tem a ver com "certos tipos de poder sobre variáveis que afetam o comportamento humano e com as práticas controladoras que podem ser empregadas por conta desse poder" (p. 334), ou seja, o que as agências fazem para dispor desse poder de organizar o modo como outras pessoas vivem.

Acompanhando Skinner (1953/2014), é possível afirmar que o Estado é uma agência de controle. Nesse sentido, para entendê-lo é importante observar as técnicas que utiliza para controle do comportamento de seus cidadãos, bem como seus efeitos; além disso, é fundamental desenvolver modelos de estudo dos ambientes nos quais vivem os agentes do Estado e modelos de estudo sobre os efeitos de suas ações no comportamento dos cidadãos. As pessoas que participam da dinâmica de controle e contracontrole

materializada nas contingências sociais serão aqui entendidas como *atores políticos*.

Talvez seja possível olhar para a proposta de Skinner (1953/2014) de compreensão do governo como agência de controle nos termos de uma "teoria do Estado", o que colocaria seu discurso de alguma maneira próximo do campo da Ciência Política. No entanto, além de não diferenciar governo de Estado, o autor não se dedicou a fundo à descrição do Estado e de suas principais características[3], o que lança dúvidas sobre eventuais proximidades de sua formulação com outras existentes. A solução para tais dúvidas seria um exame comparativo entre as ideias de Skinner e uma ou mais teorias do Estado, o que foge ao escopo deste ensaio. Contudo, é possível traçar algumas considerações sobre a potencial contribuição do modelo psicológico comportamentalista e do conceito de agência de controle para o estudo da política e, sobretudo, para a análise de políticas públicas.

A tarefa de avaliar tal potencial de contribuição ganha muito se levada a cabo nos termos de Faria (2013), ou seja, tendo em vista seu caráter multidisciplinar, que consiste na interlocução das potenciais contribuições de diferentes disciplinas – dentre as quais incluo aqui a Análise do Comportamento – para a resolução de problemas coletivos. Por sua vez, esses problemas coletivos assumem um caráter político e, no âmbito do Estado, tomado aqui como uma agência de controle, demandam a formulação, implementação e avaliação de políticas públicas.

Muitas são as possíveis consequências de um exercício dessa natureza. Em relação ao objetivo deste trabalho, é razoável supor pelo menos duas delas. A primeira diz respeito à crítica e ao delineamento de uma compreensão comportamentalista do Estado, à luz das contribuições das demais disciplinas das ciências sociais interessadas no Estado e nas políticas públicas. A literatura sobre análise de políticas públicas dentro da Análise do Comportamento só cresce nas últimas duas décadas e trabalhos de natureza diversa vêm sendo produzidos, sempre buscando compreender com clareza relações de dependência entre comportamentos de cidadãos e seus ambientes, nas múltiplas possibilidades de organização societal dispostas por instâncias diferentes do aparato do Estado[4].

O conceito de agências de controle é mencionado nessa literatura, embora não como principal categoria de análise dos objetos de estudo específicos de cada trabalho; algo nessa direção é feito em Fernandes (2020), que analisa as prescrições da Lei do Programa Escola Sem Partido, contingências sociais que sustentam essa proposição via agência de controle

---

[3] Ao menos não com o mesmo cuidado de teóricos do Estado como Nicos Poulantzas, C. Wright Mills, Robert Dahl, David Easton, Theda Skocpol, entre outros.

[4] Há inferências de contingências a partir de toda sorte de ordenamento jurídico, há observação e modificação de contingências em contextos de programas sociais, educacionais, de preservação ambiental, de atuação da mídia, entre outros muitos exemplos. Para uma visão ampla do campo a partir de dois trabalhos recentes, ver Carrara (2020) e Cihon e Mattaini (2020).

estatal, bem como os efeitos dessa proposta de política pública em setores da população; também em Cortegoso (2007) é possível encontrar uma análise de contingências em uma cooperativa de economia solidária vinculada à Universidade Federal de São Carlos e à prefeitura, a pesquisa descreve comportamentos de atores que participam do processo em relação com as agências governamentais e com a comunidade acadêmica. Ainda assim, são poucos os trabalhos que dialogam explicitamente com teorias do Estado ou com modelos de análise de políticas públicas de outras disciplinas. Um esforço nessa direção pode ser encontrado em Gusso (2020), que discute contingências para o comportamento de servidores públicos na adesão ou não de diretrizes institucionais e se inspira nas concepções de Estado de Max Weber.

A segunda consequência diz respeito à concepção de comportamento humano adotada nas disciplinas das ciências sociais, muitas vezes variadas nas diferentes teorias do Estado. Marxistas discutem elementos tomados como macrossociológicos e suas teorias são encaradas por outros modelos como "centradas na sociedade" (Skocpol, 1985) – mesmo a psicologia de orientação marxista mais difundida, oriunda dos trabalhos de Lev Vigotski – raramente participa dessas formulações[5]. Wright Mills (1956/1969), o sociólogo e principal proponente da versão moderna da chamada teoria das elites, afirma que a manutenção das elites bem posicionadas que comandam o Estado depende da reprodução da ordem social, criando o que Mills chamou de habitus e reproduzindo posições sociais de destaque, em relações que envolvem parentesco, acesso à educação de qualidade, propriedades, entre outros aspectos que caracterizam o dia a dia e as posições ocupadas pelas elites do poder. De fato, Mills menciona processos psicológicos várias vezes ao longo de seu *A Elite do Poder* e disserta sobre o desenvolvimento psicológico dos homens da elite; no entanto, não fica claro como esses processos ocorrem e quais os fatores mais relevantes para tanto. Em suma, falta uma teoria do comportamento.

O mesmo não pode ser dito das teorias pluralistas do Estado que, em oposição aos modelos marxistas e "elitistas" (ou seja, derivados da chamada "teoria das elites"), focados na sociedade e no próprio Estado como aparato e estrutura de poder, estão estreitamente ligadas a modelos psicológicos voltados para o comportamento dos atores políticos, embora notoriamente adotando a postura do individualismo metodológico e alternativas mais ou menos alinhadas à perspectiva cognitivista da teoria da escolha racional. O pluralismo não é uma corrente uníssona, mas é possível dizer que suas correntes internas compartilham a noção de que consequências macrossociais derivam de escolhas microssociais, ou seja, a ação/tomada de decisão dos indivíduos estaria na base do fenômeno político. Os modelos de David

[5] Uma busca de palavras nos livros *State, Power and Socialism*, de Poulantzas, Nicos Poulantzas: Marxist theory and political strategy e *State: Past, present and future*, de Jessop, para citar três exemplos importantes, não encontrou menção alguma à psicologia ou a Vigotski, tampouco ao comportamentalismo radical, ainda que mencionem aspectos "psicológicos" ou "psicossociológicos" de relações sociais.

Easton e Herbert Simon, por exemplo, estão amplamente apoiados por versões do comportamentalismo econômico[6] que enfatizavam comportamentos dos atores envolvidos nos sistemas, o primeiro com foco em *inputs* e *outputs* aos diferentes sistemas envolvidos no processo político (Easton, 1966/1970), o segundo com estudos das tomadas de decisão dos atores como "núcleo central do processo político" (Simon, 1966/1970). Robert Dahl, talvez o mais proeminente e influente pluralista, mergulhou em análises de decisões individuais de pessoas envolvidas em comitês, eleitores e, na melhor das hipóteses, em decisões sobre políticas regionais, sempre pensando nas condições adequadas para a existência de uma democracia (Dahl, 1956/1989).

Também relevante é o caso dos neoinstitucionalismos, que foram se constituindo historicamente como resposta à crítica comum da ausência da ênfase das correntes pluralistas na estrutura burocrática e no poder do Estado como determinantes no desenho das dinâmicas de poder da sociedade e na efetiva construção de políticas (Marques, 1997; Peres, 2008). Suas principais versões ou correntes – o sociológico, o histórico e o da escolha racional, (cf. Hall & Taylor, 2003) – carregam certa teoria do comportamento implícita ou explicitamente; implicitamente é o caso quando são discutidas as motivações dos atores institucionais para ampliar ou manter seu poder, seja através da expansão das funções da burocracia ou mediante resistência a mudanças institucionais (Mahoney & Thelen, 2010); explicitamente é o caso quando da adoção do modelo econômico da escolha racional, que toma o indivíduo como um fazedor de cálculos e consequentes escolhas que, quando avaliadas de perto por modelos matemáticos, segundo tais pressupostos teórico-metodológicos, seriam sempre "racionais". Essa versão de neoinstitucionalismo se dá em moldes parecidos com as teorias pluralistas, com a diferença fundamental de que busca entender as escolhas dos atores políticos dentro dos limites impostos pelos contextos institucionais, por sua vez responsáveis por constrangimentos ao auto-interesse dos atores e por mudanças em custos básicos de transações políticas e econômicas (Marques, 1997).

Diante dos diferentes modelos teóricos sobre o que é o Estado e sobre como ele funciona, uma "concepção básica" funcional na compreensão do comportamento humano pode ser relevante na percepção que cientistas sociais venham a estabelecer sobre as relações indivíduo e sociedade. Em outras palavras, é ao delinear a possibilidade de, diante dos modelos de análise de políticas, analisar funcionalmente as relações entre as ações de atores políticos e os muitos elementos econômicos, sociais, políticos e culturais que as influenciam/controlam que a dimensão psicológica do diálogo aqui proposto se faz mais evidente. É nesse sentido que o conceito

[6] O comportamentalismo econômico, assim como o comportamentalismo na Ciência Política, são "criaturas" diferentes dos comportamentalismos da Psicologia, ainda que carreguem alguns traços semelhantes. Para uma apreciação das versões em questão, ver Peres (2008) e Mörschbächer (2014).

de agência de controle é aqui empregado e o proposto diálogo segue, agora em contato com a literatura de análise de políticas públicas e seu vasto acervo, que já vem há décadas exemplificando técnicas de controle do comportamento, discutindo condicionamentos institucionais, atores políticos, estratégias de decisão e implementação, o papel de novas ideias, a formação das agendas, a formação de redes de relações, entre outros fatores relevantes para a compreensão da ação de atores políticos.

Políticas públicas e Agências de Controle

Arretche (2003), Bruno Jobert e Pierre Mueller definem políticas públicas como o "Estado em ação". Ainda com Arretche (2003), essa formulação "tem como objeto específico o estudo de programas governamentais, particularmente suas condições de emergência, seus mecanismos de operação e seus prováveis impactos sobre a ordem social e econômica" (p. 8). Em pesquisa sobre o estado da arte em políticas públicas, Souza (2007) apresenta algumas definições de política pública, como, por exemplo, a de Lynn, que a define como "conjunto de ações do governo que irão produzir ações específicas" (p. 73); a de Peters, para quem "política pública é a soma das atividades dos governos, que agem diretamente ou por delegação, e que influenciam a vida dos cidadãos" (p. 73); ou ainda, talvez a mais interessante para os propósitos deste trabalho, a de Lowi, para quem a política pública é uma "regra formulada por alguma autoridade governamental influenciando o comportamento dos cidadãos, de forma individual ou coletiva, pelo uso de sanções positivas e negativas" (p. 73). Souza (2007) também alerta para críticas de algumas das definições tradicionais que compreendem a política grosso modo como a resolução de problemas, pois superestimariam a racionalidade e os aspectos procedimentais das políticas e obscureceriam seu caráter político, ou seja, a dimensão do embate de ideias e principalmente de interesses diversos; ainda, centrariam o governo e se esqueceriam das ações de outros atores não governamentais.

Das definições apresentadas por Souza, é possível perceber uma ênfase em pelo menos dois aspectos: (1) a condição de uma entidade governamental para organizar a vida das pessoas em diversas instâncias e setores; (2) a importância dos efeitos dessas medidas, programas e mecanismos de organização da vida no comportamento dessas pessoas, ou seja, as consequências programadas e as não programadas. "Programas governamentais, mecanismos de operação desses programas e seus impactos sobre a ordem social e econômica" podem ser entendidos como formas de organizar a vida em sociedade; "conjunto de ações do governo que irão produzir ações específicas e "a soma das atividades dos governos (...) que influenciam a vida dos cidadãos" e "regra (...) influenciando o comportamento dos cidadãos, de forma individual ou coletiva, pelo uso de sanções positivas e negativas", são todos bons exemplos de ênfases nas ações dos governos e, especialmente, nas suas consequências. Aspectos de contexto amplo e restrito da ação do Estado são uma parte fundamental da

explicação do comportamento dos atores envolvidos; as ações dos atores são talvez o principal objeto de análise em termos de como as políticas são implementadas, quais seus formatos, quais seus objetos e assim por diante; as consequências são o núcleo da avaliação de políticas e, na visão comportamentalista, são peça importante para a explicação dos processos em questão.

Mas Souza (2007, p. 74) não se limitou à revisão das definições, também foi propositiva: o campo das políticas públicas seria "o que busca, ao mesmo tempo, colocar o 'governo em ação' e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)". Indo além, enfatizou que uma "teoria geral da política pública" demanda uma tentativa de síntese de teorias construídas em outras disciplinas, já que as políticas "repercutem na economia e na sociedade, daí porque qualquer teoria da política pública precisa também explicar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade" (p. 74). Voltando à noção de agência de controle, Skinner (1953/2014, p. 335) afirmou que "devemos identificar os indivíduos que compõem a agência e explicar por que têm o poder de manipular as variáveis que a agência emprega. Também devemos analisar o efeito geral nos controlados (...)". Considerando as ênfases destacadas pelas definições apresentadas por Souza (2007) – especialmente a de Lowi – na ação dos atores políticos e do Estado, bem como as consequências dessas ações e, ainda, considerando as características gerais da proposta de Skinner, é possível sugerir que a análise das políticas públicas é também a análise da ação do Estado enquanto agência de controle.

Em suma, o Estado como uma agência de controle pode ser definido por seu poder de organizar as condições gerais e específicas sob as quais pessoas vivem. Nesse sentido, as definições apresentadas são compatíveis com a proposta comportamentalista não apenas porque enfatizam o poder do Estado como um "fazedor de coisas", mas também – e fundamentalmente – porque enfatizam as consequências de suas ações como elemento importante. Ao olhar para as ações que caracterizam as agências de controle, estamos lidando com políticas públicas[7].

Os pluralistas desenvolveram modelos que tomavam como central no processo político a ação de grupos de interesse diversos pressionando constantemente os atores no governo, como membros do executivo e do legislativo, pela tomada de decisões que satisfizessem melhor suas próprias necessidades. Enquanto as visões marxistas e elitistas do Estado

[7] Vale dizer que há disputa intensa no campo das ciências sociais sobre o caráter do Estado como um agente com "dependência", "independência" ou com "independência relativa" diante de certos grupos de interesse ou classes, para usar os termos empregados por Poulantzas. Me posiciono a respeito desse debate em outros trabalhos, mais especificamente Fernandes (2020) e Fernandes & Tibério (no prelo). No entanto, independente da posição que se adote nesse debate, operacionalmente o Estado organiza contingências sob as quais as pessoas vivem e o faz mediante ações legais que podem assumir maior ou menor grau de sofisticação e elaboração.

indicavam a existência de estruturas de poder dominando o aparato estatal – oriundas das classes ou camadas sociais dominantes/privilegiadas, Dahl e os demais pluralistas negavam a existência de algo do tipo, destacando as virtudes do que entendiam como jogo democrático plural de embate de interesses. As condições que Dahl elencou como necessárias para o funcionamento de uma democracia são maneiras de jogar o jogo que, em sua visão, aumentariam a chance de uma balanceada tomada de decisões e reduziriam a probabilidade do surgimento do que entendia por tiranias (Dahl, 1956/1989).

Um dos problemas presentes nos modelos teóricos mencionados, conforme Marques (2013), é que jogaram luz em uma parte do embate político, negociações visíveis e pressões de diversos interesses sociais sobre o governo, mas deixaram no escuro a produção de políticas de modo geral. Marques (2013) afirma que essas perspectivas esvaziaram o Estado e o tomaram como uma caixa preta, "um alocador automático e técnico que responderia a conflitos e disputas externas a ele" (p. 28). Modelos posteriores ligados à tradição pluralista procuraram ampliar a lente e mostrar outros aspectos do processo político, como é o caso do modelo das coalizões de defesa, proposto por Sabatier e Weible (2007), que objetiva explicar mudanças em políticas públicas e crenças ao longo de um período de tempo amplo. Para os autores, "o ator político chave sempre foi a coalizão de defesa" (p. 208), descrita por eles como forma de reconfiguração dos grupos de interesse típicos para coalizões de temas gerais e específicos que variam conforme as crenças e valores em jogo e, claro, as políticas envolvidas.

Podemos tomar as formulações clássicas pluralistas dos sistemas políticos e dos grupos de interesse, bem como a proposta mais recente do conceito de coalizões de defesa, como exemplos de organizações através das quais as pessoas buscam controlar o processo político, isto é, modificar as condições do jogo, a distribuição de recursos e o atendimento de determinados interesses. Dois lados do processo, tal como pressuposto pela ideia de agência de controle, estão presentes em algum grau. De um lado a agência controladora possui o poder de definir como o jogo será jogado e, consequentemente, como interesses serão atendidos. Legisladores sofrem pressão de setores da sociedade civil organizada sobre o que fazer diante de um problema sensível como a possibilidade de uma reforma da previdência pública, por exemplo, algo que afeta a vida de muitas pessoas num país; o executivo sofre pressão de setores sobre como alocar recursos e sobre que tipo de prioridades elencar na execução do orçamento público, o que pode, inclusive, estourar no problema sensível da previdência; ainda, as relações entre os poderes implicam em apoio político, negociação de votos, liberação de recursos, cargos, entre outras moedas de troca típicas do jogo político. De outro lado, setores da sociedade se organizam através de manifestações públicas nas ruas, nas redes sociais, nos canais de mídia tradicionais, buscando o apoio de pessoas com prestígio social e político, e assim por diante. As relações de controle e contracontrole podem ser

observadas na medida em que se destacam nos diferentes modelos a dependência entre as decisões políticas, as mobilizações sociais, a circulação dos recursos financeiros e políticos. Destacam, portanto, relações funcionais entre contextos e comportamentos de diversos atores, ou seja, contingências sociais e políticas.

No entanto, ainda pouco foi dito sobre como são implementadas e avaliadas as políticas em questão. Em outras palavras, pouco foi dito sobre o que acontece depois dos *inputs* advindos das decisões sobre políticas. O foco nas decisões, por sinal, estaria presente no final da década de 1950 em diante, especialmente após o questionamento de Charles Lindblom aos modelos dominantes até então, baseados no que chamou de uma racionalidade de natureza sinóptica, que significa pressupor que o sujeito decisor se comporta sabendo de todas as variáveis que influenciam sua escolha, calculando custos e vantagens e, portanto, ele seria sempre "racional" (Lindblom, 1959; 1979). Ainda que mantivesse as decisões de sujeitos como elemento central do processo de produção de políticas, Lindblom questionava a noção de que elas seriam tomadas com base em uma exaustiva apreciação de todas as alternativas e custos envolvidos, tanto por conta da inerente limitação no acesso a informações, quanto pelo alto custo de retroceder diante de uma decisão cuidadosamente tomada; dito de outro modo, errar depois de tanto planejamento sai muito caro. Logo, o processo de fato ocorreria de forma incremental, através de comparações sucessivas limitadas, com a participação de múltiplos agentes, e seria político – envolveria ajustamento mútuo entre as partes envolvidas.

Ainda sobre decisões, Bacharach e Baratz (1963) mostram que decisões podem acontecer também por meio de "não decisões"; basicamente, existem coisas que não podem ser decididas, de forma incremental – agregativa, moderada, passo a passo – ou não, porque elas não alcançaram as instâncias decisórias mais importantes. Nesse sentido, há uma decisão pela não decisão, que envolve mobilizações de vieses por atores que agem para que tais questões não se tornem pauta, o que demonstraria uma grande influência nos bastidores das decisões e uma ação deliberada para atender a interesses específicos. Portanto, além dos grupos de interesses, as coalizões de defesa e as negociações entre agentes na formulação de políticas, "estudar políticas é estudar também as não decisões, na verdade plenas de decisões" (Marques, 2013, p. 31).

Até aqui vimos algumas das variáveis importantes no processo de formulação de políticas segundo a literatura em questão, são elas: pressões de grupos de interesses e coalizões de defesa, mobilização de vieses nos bastidores e a escolha prévia do que chega e do que não chega à pauta, bem como a importância de um modelo comportamental[8] não sinóptico e que

[8] A referência aqui é ao já mencionado "comportamentalismo na ciência política", criticado por Skinner (1969) como excessivamente topográfico e pelos demais teóricos do campo das ciências sociais como excessivamente formal e racionalista, o que não condiz com as complexas e por vezes caóticas condições que envolvem o comportamento de decidir.

compreenda as decisões sobre políticas de modo mais complexo, ou seja, que abandone o modelo racionalista de explicação do comportamento de decidir, comportamento esse que também é produto do jogo político e das políticas em jogo. Essas variáveis começam a nos mostrar um pouco da "caixa preta" do Estado e jogam luz sobre alguns dos processos políticos (e comportamentais) lá envolvidos. Atores tomam decisões em contexto, o que significa que nenhuma explicação plausível pode negligenciar contextos específicos. Esses contextos específicos guardam relações com a história de determinado problema, com as condições econômicas de determinado momento, com as práticas usuais de resolução de conflitos e problemas disponíveis naquelas comunidades, com o conjunto de relações sociais – ou redes – que se conectam em torno dessas questões ou mesmo que se conectam por motivos diversos e acabam desempenhando um papel nessas questões.

É lógico supor que a análise de políticas – entendidas aqui como a ação do Estado enquanto agência controladora – demanda o exame dessas dimensões de contexto em suas especificidades e em suas relações umas com as outras. Desse modo, as características mais importantes dos modelos predominantes a partir das décadas de 1960 e 1970 e ao longo da década de 1980 envolviam o exame das condições de trabalho dos agentes estatais, bem como uma ênfase em aspectos estruturais e institucionais dos ambientes em questão. Isso começou com a mudança da ênfase das análises para a implementação de políticas públicas, desbancando o status da decisão de atores pertencentes aos andares de cima do poder como elemento central da produção de políticas (Marques, 2013).

Um dos responsáveis pela mudança de ênfase foi Theodore Lowi. Em trabalho que influenciou decisivamente o campo, Lowi (1964) critica os modelos elitistas e pluralistas (mencionados na seção anterior) e propõe uma alternativa explicativa sobre a criação e implementação de políticas pautada nessas três características: (1) essa primeira seria do que chamou de caráter "comportamental", pois afirma como premissa que os tipos de relacionamentos encontrados entre as pessoas são determinados por suas expectativas, ou seja, pelo que se espera obter delas; (2) a segunda é específica sobre os tipos de expectativas nos relacionamentos que envolvem políticas, que seriam, portanto, determinadas pelo que o autor chamou de *outputs* governamentais, ou *policies*; (3) portanto, com Lowi, o tipo de relacionamento entre atores políticos depende do tipo de política (policie) em questão. É possível resumir sua formulação da seguinte maneira: os atores se relacionam de uma forma ou de outra a depender do que está em jogo em cada relacionamento, o que, por sua vez, é definido pelo tipo de política que organiza o jogo. O que Lowi faz é apontar as condições nas quais as pessoas se comportam dentro da "caixa preta pluralista". Para ele, é o tipo de política pública que determina tais comportamentos.

Portanto, dado o poder determinante das políticas (*policies*), elas são vistas por Lowi como *arenas de poder* e diferentes tipos de políticas (*policies*) vão produzir diferentes tipos de relações. Para Lowi (1964), existem três

tipos básicos de políticas (*policies*): distributivas, regulatórias e redistributivas. As primeiras envolvem baixo grau de conforto, não deixam claro de quem o recurso foi retirado e podem ser desintegradas em pedaços; as segundas são específicas, mas não passíveis de fácil desagregação individual, estão associadas a aumento de custos e condições para setores privados e tendem a colocar reguladores e beneficiados em conflito; as terceiras distinguem claramente quem perde e quem ganha, demarcam dois grupos claros de indivíduos – não raro divididos por classes – e apresentam alto grau de conflito. Posteriormente, Lowi (1972) adiciona um quarto tipo de política (*policy*), as constituintes, que estabelecem elementos que ditam as regras do jogo a ser jogado na definição das políticas (*policies*).

Mais do que estabelecer uma tipologia sobre as políticas e desbancar a decisão como centro das análises, Lowi facilitou o caminho da chamada "revolução da implementação". Se as políticas são condicionantes da política, como nos mostrou Lowi, e se a decisão não é tão racional quanto até então se acreditava, como nos mostrou Lindblom (1959; 1979), era preciso entender como as políticas aconteciam na prática. Um problema é que o modelo clássico de formulação de políticas, ao teorizar sobre o Estado como um alocador automático de recursos, pressupunha uma série de coisas sobre o cenário prático que parecia desconsiderar o mundo real; basicamente, é como se não houvesse conflitos (pessoas), burocracias, estruturas hierarquicamente definidas. Ainda, as teorias (ou hipóteses) sobre causas e efeitos de políticas prevaleciam sobre a prática, o que levava a implementação a ser vista como um processo que corrompe o delineamento previamente planejado.

Wildavsky e Pressman (1973) desempenharam um papel importante na mudança de foco para a implementação, destacando o papel que o delineamento exerce no desenvolvimento do processo. Para os autores, a "separação entre delineamento da política e sua implementação é fatal. Não é muito melhor do que implementação irrefletida, sem um senso de direção" (p. 25); portanto, o propósito de sua análise é levar as duas a uma "correspondência próxima uma com a outra". Para tanto, os autores distinguem entre política, programa e implementação. A primeira envolveria uma teoria, implícita ou não, de uma cadeia de relações condicionais que irão se desenrolar de uma determinada forma, e essas relações envolvem condições iniciais e futuras consequências, em suma, uma hipótese sobre o problema em questão e sobre como resolvê-lo; a segunda envolveria uma viabilização legal e de recursos que cumpra as condições para seu desenrolar e, nesse sentido, constitui um sistema no qual cada elemento é dependente do outro; a terceira é a habilidade de criar links entre a cadeia causal dos eventos e produzir as consequências/resultados desejados. Em outras palavras, condições reais da implementação tais como recursos financeiros e operacionais, disponibilidade de informações e controle sobre os muitos atores do processo, acabam por transformar as políticas substancialmente, desviando das trajetórias previstas pelos decisores ou não (Marques, 2013).

Apesar dos avanços inegáveis das proposições de Wildavsky e Pressman (1973) para o estudo concreto de políticas públicas, a noção de que a implementação alterará substancialmente a política pressupõe uma decisão inicial sobre tal política e uma implementação subsequente. Essa é uma característica do que a literatura aqui utilizada como referência denomina de perspectiva *top-down*, que trata a implementação como se fosse uma decorrência da decisão e corrompesse o plano inicial. A alternativa é a perspectiva *bottom-up*, que trata a implementação como criativa e central para o planejamento das políticas. Segundo Hill e Hupe (2009), uma característica decisiva da perspectiva *bottom-up* é o aspecto participativo da política, mas não há como haver participação se o alvo da política não participa de sua formulação. Quem lida com os alvos das políticas públicas são os agentes públicos que lidam diretamente com a população atendida e, portanto, a implementação pode ser entendida como um conjunto de interações entre atores, que se dá em muitos níveis.

Michael Lipsky (1980) tratou dos agentes públicos que lidam diretamente com as populações alvo das políticas como "burocracias de nível de rua". Para o autor, esses agentes estavam diante de uma condição necessariamente conflituosa: respondiam à hierarquia burocrática e tinham autonomia para tomar suas próprias decisões. A natureza do contato direto com as populações não permite que suas atividades sejam sobre-regulamentadas, já que as situações variam a cada dia e decisões precisam ser tomadas de forma rápida e imediata. Entre o chamado modelo de comando e controle típico da burocracia estatal e a discricionaridade necessária para que seu trabalho possa ser bem feito, os burocratas de nível de rua decidem, implementam e podem ser responsáveis por um aumento da desigualdade ou por inclusão significativa através dos serviços públicos (Pires, 2017). Ainda sobre o trabalho dos burocratas de nível de rua, a chamada "Sociologia do guichê" entende o momento de encontro entre funcionário, estrutura administrativa e usuário da política como central para a compreensão dos processos em andamento e, até o último minuto da entrega, a política pode ser diferente da imaginada inicialmente. Nesse sentido, a política pública é um barro a ser moldado nas relações entre os atores envolvidos (Pires, 2016).

A importância de diversos atores no processo de implementação de políticas e, consequentemente, na ação do Estado, levou o campo a tentar mapear as relações sociais entre eles, de modo que perspectivas de redes de políticas e redes de produção de conhecimento foram desenvolvidas. Segundo Marques (2013), diversos trabalhos na literatura nacional e internacional buscam mapear a ação não apenas de atores internos ao Estado, mas também externos; a "análise de redes representaria um conjunto de ferramentas e métodos para acessar os mais diversos padrões de relação presentes necessariamente em todas as situações sociais" (p. 36) e o resultado desse processo permitiria visualizar diversos "tecidos relacionais do Estado", que teriam "importantes consequências para a produção de políticas em cada caso e para a conformação histórica de diferentes Estados"

(p. 36). Tal sugestão de agenda de pesquisa não parece muito diferente do que sugere Guerin (2016, 2020), no âmbito da Psicologia, como foco de uma análise comportamentalista/contextual social sobre as relações entre pessoas e suas redes de relacionamentos, por um lado, e pelos recursos que obtém nesses relacionamentos - chamada pelo autor de "rota recursos-relacionamentos sociais". O elemento de especificidade do modelo sugerido por Marques (2013) é o de focar nas redes e nos recursos que controlam o comportamento de atores políticos dentro e fora do Estado.

A discussão de Wildawsky e Pressman destaca explicitamente o papel dos condicionamentos nas políticas. Os autores destacam a importância dos contextos antecedentes para a implementação, como teorias e hipóteses sobre o problema e sobre soluções, além da garantia institucional dos recursos; destacam o papel das consequências enquanto guia do processo e até mesmo traçam um paralelo com processos de aprendizagem. A proximidade com as preocupações da discussão comportamentalista aqui salientada – especialmente por meio do conceito de agência de controle – é grande. Os decisores e planejadores delineiam um plano de ação, que vai para implementação e é modulado conforme as consequências que produz no processo. Consequências também parecem ser o cerne da proposta de tipologia política de Lowi. As políticas são definidas a partir de que tipo de distribuição de recursos programam para cada grupo social e do potencial de conflito envolvido, o que é outra forma de dizer que a probabilidade de se engajar ou não em conflitos e de se unir em torno de certos interesses é influenciada pelas consequências dessas ações.

As contribuições de Lipsky e da sociologia do guichê parecem caminhar de forma decisiva na direção de uma análise empírica das relações comportamentais envolvidas nas condições organizadas pelas agências de controle. Não basta olhar de cima para baixo, é preciso observar os ambientes complexos nos quais as pessoas se comportam. Por sua vez, o "tecido relacional do Estado" nos ajuda a entender histórias de aprendizagem dos atores envolvidos na produção de políticas, a compreender seus contextos imediatos quanto aos recursos que dispõem para mobilizar, bem como pinta um quadro útil das influências contextuais sobre seu comportamento, centradas nos relacionamentos sociais que constroem. A identificação desse tecido em cada unidade de poder da agência descreve relações de dependência do comportamento de diversas pessoas envolvidas no fazer político em um determinado lugar e em uma determinada circunstância. O fato de que administradores públicos, empresários, lobistas, dirigentes sindicais, acadêmicos, líderes religiosos e de movimentos sociais configuram redes de relações entre si, mobilizam seus contatos, influências e recursos e determinam a formulação de políticas é um indicativo de que os relacionamentos sociais entre pessoas ligadas à agência de controle governamental e pessoas fora dela são uma das chaves para a compreensão de como e em que direção as políticas públicas prosseguem.

Perguntas relevantes que podem e vêm sendo feitas de uma forma ou de outra nesses modelos de pesquisa: em que condições (antecedentes e

consequentes) servidores tomam decisões sensíveis? Quais os problemas (condições antecedentes e consequências) na implementação de um programa? Por que uma política funcionou melhor (consequências) em um município do que em outro? O que acontece quando (consequências) os burocratas de nível de rua atendem a determinadas populações e não a outras? Por que determinados atores aparecem com frequência juntos na organização das agências, mesmo em governos distintos?

As contribuições neoinstitucionalistas, especialmente em sua vertente histórica, ajudam a preencher um pouco os contextos em questão. Com Skocpol (1985), o Estado é visto em uma "dialética com a sociedade, influenciando o conteúdo básico da política, tal como vimos anteriormente inter-relações. Estado-sociedade trabalhando na modelagem de culturas políticas e formas de ação coletiva" (p. 25). Pode também ser compreendido, por um lado, como "organizações através das quais coletividades oficiais buscam objetivos distintos, alcançando-os de forma mais ou menos efetiva a depender dos recursos estatais disponíveis em relação aos settings sociais" (p. 28) e, por outro, como "configurações ou organizações e ações que influenciam significados e métodos de políticas para todos os grupos e classes na sociedade" (p. 28). Suas organizações, normas, regras e agências, formais ou informais, se desenvolvem de forma dependente de sua trajetória histórica, trajetória essa que é invariavelmente imbricada em dimensões geográficas, econômicas, sociais e culturais.

Segundo Marques (2013), o neoinstitucionalismo histórico discute o Estado em termos de sua capacidade de "insulamento" e da capacidade das instituições de "enquadrar" a esfera da política. O insulamento tem relação com certa autonomia das agências e dos atores estatais diante de demais demandas da sociedade, algo que permite a eles exercer um papel ativo na busca de seus interesses; a capacidade de enquadramento da esfera política diz respeito à importância do formato das instituições, normas, regras e agências na formulação de políticas. Se considerarmos que políticas públicas produzem relações políticas, e se a arquitetura geral das agências e instituições – além dos atores estatais – exerce forte influência no conteúdo e no formato das políticas públicas, a política se enquadra nas dinâmicas dispostas dentro dos desenhos institucionais. As preferências dos atores políticos que formarão grupos de interesse e coalizões de defesa, os interesses dos burocratas de nível de rua e de outros escalões e os vieses e recursos mobilizados nas redes de relações entre agentes estatais e não estatais se enquadram nas possibilidades abertas pela história e pela arquitetura das instituições (agências) em questão.

Se pensarmos as condições institucionais que enquadram a política como aspectos ambientais ou, aproveitando as palavras de Marques (2013, p. 38), "ambientes institucionais específicos", bem como a definição macroscópica de Skocpol do Estado como "configurações ou organizações e ações que influenciam significados e métodos de políticas para todos os grupos e classes na sociedade", novamente parece plausível a compreensão do Estado como uma agência de controle. Segundo Skinner (1953/2014),

o "governo de um amplo grupo requer uma organização elaborada, cujas práticas podem ser mais consistentes e efetivas através de codificações" (p. 340) e, além de "manipular variáveis que alteram o comportamento do governado" (p. 347), a agência é definida pelo seu "poder de fazê-lo" (p. 347).

Dessa perspectiva que mobiliza elementos de contribuições de diferentes disciplinas, para funcionar como tal o Estado precisa de dispositivos e instrumentos legais que o permitam manipular variáveis que alterem o comportamento dos governados, bem como de certa autonomia para tanto, já que os altos graus de conflitos oriundos da adoção de certos tipos de políticas regulatórias, redistributivas e constituintes se configuram como ameaças constantes à sua autoridade, que podem ser descritas como estratégias de contracontrole ao poder estatal. Tal constatação é mais descritiva do que prescritiva, ou seja, tem mais a dizer sobre como as agências de controle estatais estão se organizando do que propriamente sobre como elas deveriam se organizar, ainda que toda descrição esteja carregada de pressupostos normativos.

Quanto aos instrumentos na formulação e implementação de políticas, Scott (1998) descreve a importância do desenvolvimento de instrumentos de mapeamento de solo e técnicas de manejo de vegetações que, por exemplo, permitiram que condições básicas que caracterizam o Estado moderno surgissem e com elas surgisse o próprio Estado. O Estado simplifica o mundo, o torna legível em uma unidade de medida e intervém com base nessas medidas; em outras palavras, ele simplifica para entender e, ao entender, modifica. A população reage a esse processo de uniformização e cria suas próprias estratégias de contracontrole, e temos então uma dinâmica política. Manter seu poder e eventualmente ampliá-lo é uma questão cara às burocracias e agentes estatais[9], como descrevem Mahoney e Thelen (2010), e a promoção de mudanças de dentro do próprio Estado – novas políticas – é um fenômeno que precisa ser compreendido.

Modelos que discutem a formação de agenda para a elaboração de políticas, como o de Kingdom (1984), podem enfatizar janelas de oportunidades para a introdução de uma nova ideia no tabuleiro do jogo político, o que envolveria: o reconhecimento de um problema pela sociedade; o formato específico de políticas que busquem lidar com esses problemas e proponham soluções; e os próprios fluxos da política, dinâmica e conflituosa, passando pelos grupos e coalizões e mobilizando outros vieses. Uma vez dadas essas condições, uma figura chamada pelo autor de "empreendedor político" poderia obter sucesso em modificar a agenda, apresentando soluções para problemas antigos ou dando visibilidade a questões novas. Fica evidente a importância do papel do comportamento apresentado pelo ator político individual, que pode, dadas as condições da arena política, mudar o contexto para o comportamento de outros atores em diferentes posições

[9] Vale notar certa proximidade com a alegação de Skinner (1953/2014, 1977/1978) de que as agências, o governo incluso, tendem a agir para manutenção e fortalecimento de seu poder e a punir a dissidência.

na agência de controle e, assim, aumentar ou reduzir a probabilidade de uma política ser implementada.

Considerações finais

A tentativa de aproximação de modelos teóricos em que se apresentam concepções sobre Estado e sobre políticas públicas aos comportamentalistas, por um lado, e se interpretam tais modelos teóricos em termos de seu potencial para a inferência de contingências comportamentais, por outro, oferece muitas armadilhas. Há incompatibilidades teóricas e conceituais entre os modelos e há projetos políticos distintos por trás deles. O foco neste ensaio foi buscar ferramentas em cada modelo teórico de Estado e de análise de políticas públicas para a inferência de contingências que controlam o comportamento de atores políticos dentro e fora das agências de controle, em esforço para aproximar psicólogas(os) e comportamentalistas da já antiga produção das ciências sociais sobre estes temas.

As contribuições específicas da Análise do Comportamento são centradas na proposição de um conceito – agência de controle – e de uma concepção básica sobre o comportamento humano que podem complementar lacunas nas ciências sociais sobre como lidar com os comportamentos de atores políticos. É importante destacar que essa questão da concepção básica sobre o comportamento humano não é trivial. Além da crítica de Skinner (1953/2014) que o leva a propor a categoria agência de controle como nexo de análise dos fenômenos políticos institucionais, a incursão à literatura sobre o Estado e sobre políticas públicas deixa clara a divergência interna do campo quanto a como funciona o comportamento de atores políticos, isso quando tal pergunta é feita. Em outras palavras, a contribuição comportamentalista para o campo remete ao que Sá (1979) chama de "uma psicologia social para a sociologia" ou, adaptando a proposta aos termos deste trabalho, um modelo psicológico para a análise política e de políticas.

De certa forma, o exercício de diálogo desenvolvido neste trabalho se assemelha mesmo ao trabalho de Sá (1979), que leva ao diálogo a Sociologia e a Análise do Comportamento em seu exame do "controle social". O movimento proposto foi o de ir ao encontro da literatura temática e compreender seus modelos explicativos para o que é o Estado e para o que são e como funcionam políticas públicas. A partir da concepção básica da análise funcional das relações entre o comportamento dos atores políticos e seus contextos, bem como do pressuposto de que o Estado constitui uma agência de controle que organiza a vida daqueles que vivem sob sua influência, os modelos teóricos desenvolvidos no campo da Ciência Política e no da análise de políticas públicas sugerem para "onde olhar" e "o que perguntar" quando nos debruçamos com contingências tipicamente implicadas no controle exercido pela agência, ou seja, com políticas públicas.

Por exemplo, a ideia de "tecido relacional do Estado" sugere que conhecer com quem os agentes de controle se relacionam e quais recursos mobilizam nesses relacionamentos é parte fundamental do entendimento

das contingências em vigor em determinado governo e da possibilidade de descrevê-las efetivamente. Semelhante é a contribuição do "paradigma da implementação de políticas" e do estudo da burocracia de nível de rua, que sugerem que é fundamental ir a campo e descrever como a política é decidida e implementada na prática, no contato direto entre o prestador público de serviço (agente de controle) e o cidadão (contracontrolador). Na mesma direção vão a tipologia de Lowi e a compreensão geral da escola neoinstitucionalista, que entendem que o jogo político se subordina ao formato ou desenho das políticas públicas; políticas regulatórias, distributivas, redistributivas e constituíntes delineam o arcabouço da agência para exercer controle sobre os agentes e sobre os cidadãos e, mais do que isso, determinam como e em que condições tal controle pode ser exercido.

Além de buscar explicitar possíveis vias de colaboração multidisciplinar, espero que este ensaio sirva como operação motivadora para trabalhos futuros que possam esmiuçar as vantagens e mesmo os limites de empreitadas como essa. Esse trabalho poderia ocorrer, entre outras maneiras, por meio do exame das compatibilidades epistemológicas, ontológicas, éticas e políticas dos modelos teóricos de Estado, de análise de políticas públicas, por um lado, e de modelos psicológicos de explicação do comportamento das pessoas, por outro.

Referências

Arretche, M. (2003). Dossiê agenda de pesquisa em políticas públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, *18*(51), 7–9.

Bacharach, P., & Baratz, M. S. (1963). Decisions and nondecisions: An analytical framework. *American political science review*, *57*(3), 632–642.

Carrara, K. (2020). *Contingencialismo, Comportamento e Políticas Públicas*. Chiado Brasil.

Cihon, T. M., & Mattaini, M. A. (Orgs.) (2020). *Behavior Science Perspectives on Culture and Community*. Springer.

Cortegoso, A. L. (2007). Identificação e descrição de relações comportamentais na economia solidária. *Psicologia: ciência e profissão*, *27*(2), 246–265.

Dahl, R. (1956/1989). *Um prefácio à teoria democrática*. Jorge Zahar Ed

Easton, D. (1966/1970). Estratégias alternativas na pesquisa teórica (pp. 7–23). Em D. Easton (Org.), *Modalidades de análise política*. Zahar Eds.

Faria, C, (2013). A multidisciplinaridade no estudo das políticas públicas (pp. 11–22). Em E. Marques, & C. A. P. Faria (Orgs.), *A política pública como campo multidisciplinar*. Editora Unesp.

Fawcett, S. B., Bernstein, G. S., Czyzewski, M. J., Greene, B. F., Hannah, G. T., Iwata, B. A., ... & Seekins, T. (1988). Behavior analysis and public policy. *The Behavior Analyst*, *11*(1), 11–25.

Fernandes, D. M. (2020). *Cultura, economia, educação, religião e política. Um estudo de caso em Psicologia Social* (Tese de doutorado). Bauru, Universidade Estadual Paulista.

Fernandes, D. M., & Tibério, S. F. (no prelo). Socialismo, Comportamentalismo e a busca por uma síntese político-científica. Em A. Dittrich, B. A. Strapasson & D. Zilio (Orgs.), *Análise do Comportamento: Dimensões políticas*. Centro Paradigma de Ciências do Comportamento.

Granovetter, M. (1985). Economic action and social structure: The problem of embeddedness. *American journal of sociology*, *91*(3), 481–510.

Guerin, B. (2016). *How to rethink human behavior*: A practical guide to social contextual analysis. Routledge.

Guerin, B. (2020). *Turning Psychology into a Social Science*. Routledge.

Gusso, H. L. (2020). O servidor público diante de políticas inconstitucionais: Organização, Estado, Poder, Estabilidade e Controle Social. *Revista Brasileira de Terapia Comportamental e Cognitiva*, *21*(4), 524–543. https://doi.org/10.31505/rbtcc.v21i4.1379

Hall, P. A., & Taylor, R. C. (2003). The three versions of neo-institutionalism. *Lua Nova: revista de cultura e política*, *58*, 193–223.

Hill, M., & Hupe, P. (2009). *Implementing public policy*. Sage Pub.

Kingdon, J. W. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. Little, Brown.

Lindblom, C. E. (1959). The science of" muddling through". *Public administration review*, *19*(2) 79–88.

Lindblom, C. E. (1979). Still muddling, not yet through. *Public administration review*, *39*(6), 517–526.

Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. Russell Sage.

Lowi, T. J. (1964). American business, public policy, case-studies, and political theory. *World politics*, *16*(4), 677–715.

Lowi, T. J. (1972). Four systems of policy, politics, and choice. *Public administration review*, *32*(4), 298–310.

Luke, M. M., Roose, K. M., Rakos, R. F., & Mattaini, M. A. (2017). The history and current status of Behavior and Social Issues: 1978–2016. *Behavior and Social Issues*, *26*, 111–127. https://doi.org/10.5210/bsi.v26i0.7728

Mahoney, J., & Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. Em J. Mahoney and K. Thelen (Orgs.), *Explaining institutional change: Ambiguity, agency, and power* (pp. 1–10). Cambridge University Press.

Marques, E. (1997). Notas críticas a literatura sobre Estado, políticas estatais e atores políticos. *BIB: Boletim Bibliografico de Ciências Sociais*, *43*, 67–102.

Marques, E. (2013). As políticas públicas na Ciência Política. Em E. Marques, & C. A. P. Faria (Orgs.), *A política pública como campo multidisciplinar* (pp. 23–46). Editora Unesp.

Mills, C. W. (1956/1969). *A elite no poder*. Zahar Ed.

Mörschbächer, M. (2014). *A ciência política norte-americana e o comportamentalismo: uma análise dos discursos presidenciais da American Political Science Association* (Dissertação de mestrado). Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul.

Peres, P. S. (2008). Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, *23*(68), 53–71.

Pires, R. R. C. (2016). Sociologia do guichê e implementação de políticas públicas. *BIB: Boletim Bibliografico de Ciências Sociais*, *81*, 5–24.

Pires, R. R. C. (2017). Implementando desigualdades? Introdução a uma agenda de pesquisa sobre agentes estatais, representações sociais e (re)produção de desigualdades. *Boletim de Análise Político-Institucional*, *13*, 7–13

Sá, C. P. (1979). *Psicologia do controle social*. Achiamé.

Sabatier, P. A., & Weible, C. M. (2007). The advocacy coalition framework: Innovations and clarification. Em P. A. Sabatier (Org.), *Theories of the Policy Process* (pp. 189–217). Westview Press.

Scott, J. (1998). *Seeing like a state: How certain schemes to improve human condition have failed*. Yale University Press.

Simon, H. (1966/1970). Pesquisa política: A estrutura da tomada de decisão. Em D. Easton (Org.), *Modalidades de análise política* (pp. 24–35). Zahar Eds.

Skinner, B. F. (1978). Human behavior and democracy. Em B. F. Skinner, *Reflections on behaviorism and society* (pp. 3–15). Prentice-Hall. (Obra original publicada em 1977)

Skinner, B. F. (1984a). *A matter of consequences. Part three of an autobiography*. Alfred Knopf Inc.

Skinner, B. F. (1984b). *Contingências de reforço: Uma análise teórica*. Abril Cultural. (Obra original publicada em 1969)

Skinner, B. F. (2014). *Science and human behavior*. The B. F. Skinner Foundation. (Obra original publicada em 1953)

Skocpol, T. (1985). Bringing the state back in: Strategies of analysis in current research. Em P. Evans, P., D. Rueschemeyer, Skocpol, T. (Orgs.), *Bringing the state back in* (pp. 3–37). Cambridge University Press.

Souza, C. (2007). O estado da arte na pesquisa em políticas públicas. Em G. Hochman, M. Arretche, & E. Marques, *Políticas públicas no Brasil* (pp. 70–92). SciELO-Editora FIOCRUZ.

Wildavsky, A. e Pressman, J. (1973). *Implementation: How great expectations in Washington are dashed in Oakland; or, why it's amazing that federal programs work at all*. University of California Press.