

## DOSSIÊ POLÍTICAS PÚBLICAS DE ESPORTE E LAZER

### QUADROS CONCEITUAIS EM POLÍTICAS PÚBLICAS: APLICAÇÕES E POSSIBILIDADES PARA A ÁREA DO ESPORTE

*Frameworks in public policy: applications and possibilities for the area of sport*

**Bárbara Schaustek de Almeida<sup>1</sup>, Fernando Marinho Mezzadri<sup>2</sup>**

<sup>1</sup>Centro Universitário Internacional (UNINTER)

<sup>2</sup>Universidade Federal do Paraná (UFPR)

**Resumo:** Levantamentos anteriores sobre a produção acadêmica-científica na área de políticas públicas para o esporte e lazer apontam para lacunas em temas de investigação e na apropriação teórica. A partir da utilização de referenciais da Ciência Política, este artigo propõe a apresentação de três quadros conceituais – múltiplos fluxos, coalizão de defesa e equilíbrio pontuado – que podem, potencialmente, subsidiar estudos analíticos mais avançados e cobrir algumas das lacunas identificadas pelas produções anteriores. Através da apresentação dos quadros a partir dos autores-referência e dos estudos do esporte que deles se utilizam, reforçamos o potencial para apropriação e aprofundamento desses quadros nas leituras científicas da área.

**Palavras-chave:** Quadros conceituais; Teoria; Políticas Públicas; Esporte.

**Abstract:** Previous publications on the academic-scientific production in the Brazilian sport and leisure policy points to gaps on topics and theoretical appropriation. Through theoretical references from the Policy Science, this article proposes the presentation of three frameworks: multiple streams, advocacy coalition and punctuated equilibrium. They were chosen because they can potentially be used to advance in analytical researches and to cover some of the gaps previously identified. We present the frameworks with their main authors and their uses by researchers in sport. Then, we reinforce the potential for appropriation and for deepening the understanding and uses of these frameworks in the area.

**Keywords:** Frameworks; Theory; Public Policy; Sport.

## 1 INTRODUÇÃO

O processo de políticas públicas pode ser entendido como o conjunto de momentos, desde que se inicia a percepção de um problema que precisa ser resolvido, passando pela formulação de alternativas e soluções, suas implementações, para finalmente as avaliações e revisões indicarem continuidade ou novos processos. Esses processos, que geralmente duram uma década ou mais, possuem diversas complexidades, pois agregam inúmeros atores e grupos de interesse, diferentes níveis de atuação e governos (dos locais aos nacionais), bem como estratégias e programas para sua consecução. Das diferentes possibilidades e interações, os resultados gerados tendem a refletir os interesses das maiores forças políticas interferentes no processo.

Considerando essas complexidades, uma pessoa que se propõe a analisar e compreender o processo de uma política pública precisa de ferramentas que permitam a formação de pressupostos para compreender o fenômeno observado, já que a leitura do todo parece ser inviável. Esses pressupostos podem ter dois papéis: primeiro, indicar aquilo que deve ser observado, priorizando os aspectos que são mais prováveis de serem significativos; e segundo, agrupar as observações em categorias. Embora muitos dos pressupostos que embasam a leitura de políticas públicas sejam a partir do senso comum, a ciência, especialmente nesse caso a Ciência Política, tem se empenhado em construir conjuntos de pressupostos que sejam coerentes, claros, lógicos e empiricamente comprováveis – o que geralmente é chamado de teoria (SABATIER, 2007a).

Entretanto, é preciso diferenciar o que se compreende como teoria de outros elementos constitutivos do “fazer ciência”. Para uma apropriação ao debate em políticas públicas que aqui se propõe, entendemos ser pertinente utilizar a diferenciação feita por Ostrom (2007; 2011) acerca de três possíveis níveis de especificidade dos contributos teóricos. Primeiro, os quadros conceituais (frameworks) são concebidos como uma lista geral de variáveis, que identifica os elementos universais que compõem o problema ou a questão que o analista quer investigar, organizando o diagnóstico e as questões norteadoras. Nessa linha, os quadros conceituais são meta teóricos, ou seja, não estão restritos à utilização em uma teoria em específico, mas apontam para possíveis teorias, conforme o objeto. Segundo, o uso de teorias permite ao analista especificar, dentro do quadro conceitual, quais elementos são os mais relevantes para tornarem-se o foco de análise.

As teorias são as ferramentas necessárias para que o problema seja definido, os processos explicados e as consequências previstas, sendo suas origens provenientes de áreas como a Administração, a Economia e a Sociologia. Os quadros conceituais e as teorias são passíveis de múltiplas interações, não sendo restritivas umas às outras, mas ao mesmo tempo há maior compatibilidade em alguns casos do que em outros. Terceiro e último, os modelos são criados como pressuposições precisas aplicáveis para um cenário específico, em que determinados parâmetros e variáveis são encontrados em um conjunto limitado. Os modelos são aplicados em diferentes cenários, utilizando a lógica, a matemática, a experimentação e a estimulação como meios de aferição de sua compatibilidade ou da existência de seus pressupostos (OSTROM, 2007; 2011). Podemos entender que quadros conceituais, teorias e modelos estão em ordem decrescente de escopo (SABATIER, 2007a). Entretanto, essa diferenciação nem sempre é aplicada ou conceitualmente seguida, já que existem autores que utilizam a nomenclatura “modelo” (SOUZA, 2006) ou “vertente teórica” (FARIA, 2003) para algumas linhas que se autodenominam como quadros teóricos, como evidenciamos nas próximas seções do texto.

Mais do que um “capricho” conceitual, entendemos que esse delineamento tem o potencial de, no mínimo, organizar e diferenciar os elementos teóricos que sustentam as pesquisas, permitindo que as análises críticas acerca da produção em políticas públicas para o esporte possam ser avaliadas sob uma nova perspectiva. Starepravo, Nunes e Marchi Júnior (2009), ao analisarem as publicações da área no XV Congresso Brasileiro de Ciências do Esporte (CONBRACE) em 2007, apontam que os trabalhos tendem a ser bem delineados metodologicamente, mas superficiais teoricamente, com exceção daqueles que se apropriam de correntes críticas ao neoliberalismo, que enfocam nas teorias macroestruturais, econômicas e sociais. No mesmo ano, Amaral e Pereira (2009) também publicaram levantamento dos estudos da área de políticas públicas, aumentando o período de tempo dos trabalhos do CONBRACE e incluindo revistas científicas em suas análises. As autoras optaram por classificar os estudos conforme as dimensões da política, o que gerou a proposição de uma agenda de pesquisa, especialmente quanto aos temas que poderiam aprofundar as análises para compreensão dessa área de estudo. Essa agenda é revista e ampliada em publicação subsequente, na qual se identifica um crescimento de diversidade temática nos estudos investigados, ainda que persistam lacunas em alguns temas (AMARAL; RIBEIRO; SILVA, 2014).

Em outro momento, também visando avançar a partir de publicação anterior, Starepravo, Souza e Marchi Júnior (2013) propõem o uso dos conceitos de campo, habitus e capital, de Pierre Bourdieu, como alternativa para as análises teóricas na área das políticas públicas de esporte e lazer.

Se concordarmos com o entendimento diferenciado entre quadro conceitual, teoria e modelo, podemos identificar que a leitura dos autores supracitados esteve centrada em um dos elementos passíveis de apropriação, a teoria, e nos temas analisados. A ausência de abordagem sobre os quadros conceituais e modelos pode indicar, por um lado, uma questão de recorte desses estudos ou, por outro lado, que esses elementos ainda não foram suficientemente abordados pela literatura científica da área que foram por eles examinados. De toda forma, a qualificação conceitual e teórica dos estudos de políticas públicas do esporte é uma necessária tarefa para seus pesquisadores, não só no Brasil (HOULIHAN, 2005).

Assim, o presente artigo tem como principal objetivo apresentar três quadros conceituais advindos da Ciência Política (múltiplos fluxos, coalizão de defesa e equilíbrio pontuado), identificando a presença e os usos pelos estudos em políticas públicas do esporte. A escolha desses três quadros conceituais, em específico, é justificada por serem propostas analíticas consolidadas e amplamente utilizadas a partir da premissa que os processos das políticas públicas não se restringem estritamente a “interesses, mas também por crenças, valores e visões de mundo” (BARCELOS, 2013). Em se tratando de um primeiro passo de abordagem e apropriação, o conhecimento sobre esses quadros conceituais se faz primordial, pois representou um avanço na área, mas se reconhece, já há algum tempo, a necessidade de avanços e aperfeiçoamento em detalhar seus processos e na criação de novas abordagens, como defende, por exemplo, John (2003).

## 2 PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

O presente artigo tem uma proposta qualitativa de abordagem teórica. Seu conteúdo se caracteriza pela apresentação sumária dos quadros conceituais múltiplos fluxos, coalizão de defesa e equilíbrio pontuado, a partir de seus autores proponentes e/ou principais autores, com base nos capítulos publicados em Sabatier (2007b), que também são indicados por Faria (2003) e Souza (2006)<sup>1</sup>.

Em seguida, realizamos um levantamento quantitativo das produções pelo site Google Acadêmico (2016), visando encontrar um cenário amplo da produção, o que se mostraria mais limitado (ou talvez até inexistente para a produção em português) se elegêssemos outro banco de dados. Esse levantamento, feito em 21 de setembro de 2016, está explicitado na Tabela 1. Em um primeiro momento, buscamos os termos que designam os quadros conceituais em português (coluna 1), com a combinação “quadro conceitual” “políticas públicas” esporte (coluna 2). Para o caso da coalizão de defesa, realizamos a combinação “*advocacy coalition*” (em inglês) + esporte (em português), por notar que alguns autores brasileiros utilizam a expressão em seu idioma original. A partir desses resultados, percebemos que muitas das publicações em português tinham como foco áreas como educação, segurança, saúde, juventude, turismo, assistência social, comunicação e financiamento, com menções pontuais ao esporte, por isso foram excluídos da análise (coluna 3).

**Tabela 1.** Número de publicações na área de políticas públicas de esporte sobre os quadros conceituais múltiplos fluxos, coalizão de defesa e equilíbrio pontuado, a partir das respectivas palavras-chave.

	+ “políticas públicas” + esporte	Esporte como tema
<b>Múltiplos fluxos</b>	96	5
<b>Coalizão de defesa</b>	56 (49) <sup>a</sup>	10 <sup>b</sup>
<b>Equilíbrio pontuado</b>	38	4
<b>Equilíbrio interrompido</b>	40	2

Fonte: Google Acadêmico (2016), elaborado pela autoria.

<sup>a</sup>Busca realizada pela expressão em inglês “*advocacy coalition*” em associação à palavra “esporte” em português;

<sup>b</sup>Resultado total da busca dos termos em português (4 publicações) e da combinação inglês e português (6 publicações), excluídas as publicações que apareceram em ambas as buscas.

<sup>1</sup>Além desses autores da área de políticas públicas no Brasil, indicamos a leitura de Capella, Soares e Brasil (2014), que fizeram um levantamento da utilização dos três quadros conceituais aqui abordados. Há, ainda, o levantamento de Capelari, Araújo e Calmon (2015) para a coalizão de defesa e de Gottens et al. (2013) para o uso dos múltiplos fluxos em pesquisas de políticas de saúde. Nas referências dessas publicações, o leitor tem uma vasta lista de referências nacionais que utilizam esses quadros conceituais.

Ainda relativo à Tabela 1, destacamos que os valores quantitativos estão repetidos, no sentido que um mesmo estudo pode mencionar mais de um quadro conceitual e inflar a quantidade total de publicações. Nas publicações que tratam o esporte como tema central, existem cinco casos em que a mesma publicação apresenta mais de um quadro conceitual. Isso acontece em Santos (2011; 2014) e Azevedo (2014), autores que mencionam os três quadros conceituais, e também em Assis (2011), Carvalho (2013) e Mendes (2013), que mencionam dois quadros conceituais cada. Sendo assim, há um total de doze publicações que citam ou utilizam os quadros conceituais aqui em pauta<sup>2</sup>.

Embora o levantamento e a incorporação de estudos já publicados que utilizaram os quadros conceituais tenha sido parte da metodologia, a principal intenção desse artigo é apresentar a viabilidade dos quadros conceituais às análises de políticas públicas para o esporte. Nesse sentido, o levantamento, a leitura e a utilização dessas publicações nos servem como suporte a essa tarefa, por possibilitar a identificação dos caminhos já percorridos, bem como das potencialidades e limitações dessa apropriação.

### 3 QUADROS CONCEITUAIS EM POLÍTICAS PÚBLICAS: DAS PROPOSIÇÕES ÀS APLICAÇÕES PARA O ESPORTE

#### 3.1 Múltiplos fluxos

O quadro conceitual dos múltiplos fluxos busca explicar como os governos, especialmente os nacionais, tomam decisões sobre as políticas que serão implementadas. Embora os múltiplos fluxos possam ser utilizados em outros momentos do processo político, sua força está em explicar a formação da política – tanto o estabelecimento da agenda como a tomada de decisão (ZAHARIADIS, 2007). Partindo do princípio que existem possibilidades infinitas, tanto de problemas que precisam ser resolvidos como de políticas a serem escolhidas para potencialmente resolvê-los, as pessoas que fazem parte e estão próximas aos governos tendem a reconhecer e se concentrar em alguns dos problemas, dada a impossibilidade de tratar de todas as questões. Assim, a escolha desses assuntos aos quais será dada maior atenção, enumerando quais são os temas prioritários, forma parte do estabelecimento da agenda (KINGDON, 2002). A questão, então, passa a ser: o que torna esses temas prioritários e não os outros? Eis onde o quadro conceitual dos múltiplos fluxos propõe contribuir. Três fluxos são identificados como o cerne desse quadro conceitual: problemas, políticas públicas<sup>3</sup> (*policies*) e política (na noção mais ampla – *politics*).

O fluxo dos problemas prescreve a identificação, por parte de políticos e cidadãos, de uma situação enquanto um problema que precisa ser solucionado. De uma maneira geral, alguns temas são apenas condições ou situações, mas a partir do momento em que eles entram em conflito com valores sociais, podem se tornar problemas que demandam uma solução. Para aqueles que advogam por uma causa, o processo de convencimento que uma situação deve ser vista enquanto um problema é uma conquista política fundamental (KINGDON, 1993). Quatro acontecimentos podem ser o gatilho para transformar uma situação em um problema: indicadores (crescimento ou redução em índices que são tidos como importantes, a partir de avaliação ou pesquisa), eventos foco (acidentes, tragédias e greves que trazem a atenção para determinados temas ou causas), *feedback* (ações e programas, que podem ou não ter os efeitos esperados, precisando de revisão ou continuidade) e a carga de problemas (que podem afetar negativamente a inclusão de novos temas na agenda) (ZAHARIADIS, 2007).

O fluxo das políticas públicas contém todas as possíveis propostas para a solução de um determinado problema, identificado como tal no primeiro fluxo, mas somente algumas dessas propostas tendem a prosperar e serem adotadas. Aqui se utiliza a metáfora de uma “sopa de ideias” que buscam aceitação, tendo sido propostas por políticos, burocratas, acadêmicos e demais pensadores daquele tema. As ideias podem ser ignoradas, outras complementares entre si ou algumas podem ser aceitas por completo, geralmente restando um número mais reduzido de opções a serem eleitas e implementadas (ZAHARIADIS, 2007). Algumas características necessárias para as propostas serem adotadas são: viabilidade técnica, custos orçamentários factíveis e aceitação por parte do grande público ou pelo público interessado no tema (KINGDON, 1993).

<sup>2</sup>Além das seis já citadas, encontramos ainda as produções de Bueno (2008), Margarites (2014), Mees (2014), Oliosi (2014), Parreira (2014) e Mendes e Codato (2015). O texto de Mendes e Codato (2015) está em inglês, porém apareceu nas buscas por conter uma versão do resumo em português.

<sup>3</sup>O conceito de *policies* também já foi traduzido por “soluções ou alternativas” (CAPELLA, 2005), sendo incorporado também por outros autores por essa nomenclatura.

O terceiro fluxo, da política, está centrado em três elementos: no humor nacional, nas campanhas feitas por grupos de pressão e nas mudanças administrativas ou legislativas (KINGDON, 1993). O humor nacional é a percepção dos membros do governo sobre os posicionamentos ou expectativas de parte significativa da população, principalmente embasadas em pesquisas de opinião. A partir dessas mudanças no humor nacional, os políticos tendem a agir favoravelmente ou contra determinados temas e agendas. De maneira concomitante, os chamados grupos de pressão, que são conjuntos organizados ou não de pessoas que advogam sobre um determinado tema, também são um indicativo para uma postura favorável ou desfavorável a inclusão de um determinado tópico ou aprovação de uma política pública. Por último, as mudanças administrativas ou legislativas são marcadas principalmente nos períodos de eleições, quando há a chegada de novos atores, momento em que novos posicionamentos e alianças precisam ser feitos. Não somente a mudança nos políticos eleitos, mas também em todo o quadro de pessoal técnico, tende a alterar quais propostas têm mais peso e quais ações serão realizadas (ZAHARIADIS, 2007).

Os três fluxos funcionam de maneira independente uns dos outros – as propostas para solução de algum problema podem acontecer mesmo antes de um problema ser considerado como tal ou mesmo antes de uma proposta de criação de política pública entrar na pauta; as questões políticas mais amplas vão acontecer independentemente de quais problemas estão na agenda ou podem entrar nela. Entretanto, existe um momento crítico no qual esses três fluxos convergem: a chamada janela de oportunidade (KINGDON, 1993). Geralmente a abertura de uma janela de oportunidade acontece quando problemas muito latentes vêm à tona, ou em eventos significativos dentro do fluxo da política. Como essas janelas tendem a ser de curta duração, os chamados empresários políticos – indivíduos ou organizações que buscam intervenções em determinadas áreas – precisam agir rapidamente para utilizar a oportunidade e propor suas soluções preferidas para os políticos, que estão inclinados a aceitar alguma proposta que possa solucionar o problema (ZAHARIADIS, 2007).

Na literatura nacional do esporte, Santos (2011) desenvolve os princípios dos múltiplos fluxos, indicando que as ideias (fluxo das políticas públicas) e o humor nacional (*National Mood* – fluxo da política) pudessem ser constitutivos para a difusão do Programa Segundo Tempo, em uma leitura relacionada às instituições municipais. Entretanto, os dados relacionados aos ambientes institucionais municipais, dentro de sua metodologia, não estavam compatíveis com sua hipótese; talvez por isso não houve diálogo com esses conceitos. Em sua publicação de 2014, que tem um caráter mais reflexivo que empírico, o autor reitera “a importância das ideias à formulação, implementação e avaliação de políticas públicas” (SANTOS, 2014, p. 266). Também se utilizando de um dos conceitos dos múltiplos fluxos, Margarites (2014) utiliza a ideia de evento foco (fluxo dos problemas) para construir, juntamente com a contribuição de outros autores, inclusive do equilíbrio pontuado, uma base teórica para argumentar como a Copa do Mundo de 2014 influenciou na formulação de políticas públicas, especialmente da política habitacional em Porto Alegre. Já Azevedo (2014), apesar de apresentar os múltiplos fluxos em sua revisão de literatura, não o utiliza na articulação dos dados empíricos, apesar de ter eleito como categorias a “formulação das políticas” e a “tomadas de decisão” em sua análise das políticas de esporte e lazer dos municípios do Acre.

### 3.2 Coalizão de defesa

A coalizão de defesa foi proposta pelos autores Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith no final dos anos 1980, tendo inicialmente como objeto as políticas energéticas e ambientais nos Estados Unidos. Com o passar dos anos, a apropriação por pesquisadores de outras áreas e países fizeram com que diversos elementos fossem revistos na proposta, para que o aperfeiçoamento permitisse incorporar o quadro conceitual em outras realidades<sup>4</sup> (SABATIER; WEIBLE, 2007). Nesse esforço, potencialidades e fraquezas de aplicação em contextos diversos foram descritas, especialmente em países com organizações políticas distintas, demonstrando, no mínimo, que o quadro conceitual pode ser uma base comum para estudos empíricos (HENRY et al., 2014).

Para entender a coalizão de defesa, é preciso considerar seus três embasamentos ou pressupostos principais. Primeiro, no nível macro, que a política acontece entre especialistas em um subsistema político, ou seja, grupos de legisladores, funcionários técnicos, grupos de interesse, pesquisadores, jornalistas e juristas envolvidos com

<sup>4</sup>Por essa razão, preferimos utilizar a publicação mais recentes à qual tivemos acesso, ao invés dos textos originais, que podem ser acessados em Sabatier (1988) e Sabatier e Jenkins-Smith (1993).

um determinado tema, ou ainda que atuem em uma mesma localização geográfica. O quadro conceitual da coalizão de defesa pressupõe que essas pessoas têm crenças ou perspectivas sobre esses temas e são altamente motivadas a implementá-las sob a forma de políticas. Apesar da importância dada às pessoas diretamente envolvidas, entende-se que os subsistemas também são influenciados por fatores políticos e socioeconômicos externos. Ainda assim, mudanças significativas não são muito comuns em uma década ou mais, graças a relativa estabilidade dessas crenças e a dificuldade de provocar mudanças.

Outra questão, que pode ser útil para pensar o Brasil e o esporte, é o fato de que alguns subsistemas, dada a falta de pessoas qualificadas e pelas constantes instabilidades políticas, tendem a não alcançar graus de maturidade suficientes para provocar mudanças substantivas. Entretanto, três conjuntos de fatores podem influenciar o comportamento dos participantes de um subsistema político: em um primeiro conjunto, de natureza relativamente estável, estão as discussões mais básicas sobre um problema, a distribuição de recursos, a estrutura e os aspectos socioculturais; no segundo conjunto, de fatores externos dinâmicos, estão as mudanças nas condições sociais e econômicas, nas coalizões nos governos e nas decisões de outros subsistemas; e no terceiro conjunto estão as estruturas de oportunidade de coalizão, que basicamente estão divididas em grau de consenso (números de votos necessários, por exemplo) e abertura do sistema político (locais de tomada de decisão e meios necessários para acessá-los) (SABATIER; WEIBLE, 2007).

O segundo pressuposto, no nível micro, parte do entendimento que os indivíduos têm uma capacidade limitada de compreender as complexidades, por isso filtram as informações de acordo com seus sistemas de crenças. Assim, ideias que estão de acordo com suas percepções iniciais tendem a ser aceitas rapidamente, enquanto o contrário é ignorado, independente da qualidade das informações ou evidências. Outra pressuposição subjacente é que as pessoas tendem a recordar mais as “batalhas perdidas” do que as “ganhas”, fazendo com que aspectos emocionais se sobreponham aos racionais ao lidar com “oponentes” e “aliados”. Essas questões são fundamentais para formação das coalizões (WEIBLE; SABATIER, 2007).

Sobre essas crenças, os autores consideram três níveis: as crenças profundas (compreensões mais gerais sobre valores fundamentais e o que deve ser prioridade nas decisões políticas), as crenças das políticas (aplicação de grande parte das crenças profundas nos subsistemas, ainda que em alguns poucos casos a correspondência não seja direta) e as crenças secundárias (bastante específicas em seu escopo, sendo mais passíveis de modificações) (SABATIER; WEIBLE, 2007). Podemos exemplificar as crenças, para o esporte, em compreensões de grupos que, de um lado, veem o Estado como promotor de direitos sociais (crença profunda), que por isso deve oportunizar a prática esportiva prioritariamente no nível de participação (crença das políticas), acreditando que a melhor opção seja o investimento em programas esportivos para grupos economicamente desfavorecidos (crença secundária). Por outro lado, podemos pensar em grupos que veem o Estado como facilitador das relações mercantis (crença profunda), por isso devendo criar meios para a iniciativa privada investir em práticas e ações relacionadas ao esporte (crença das políticas), acreditando que a melhor opção de investimento público seja através da redução de impostos ou pela criação de leis de incentivo (crença secundária).

O terceiro pressuposto, no nível meso, é o entendimento que as crenças e comportamentos daqueles que estão envolvidos e tem poder de influência nos processos de decisão formam redes informais, tendendo a se aproximar em grupos conforme as aproximações das crenças das políticas. Essa busca por aliados, que é necessária para alcançar o sucesso em qualquer proposta, visa a otimização de recursos e a utilização de estratégias complementares. É a isso que “coalizão de defesa” se refere, ou seja, a aproximação de pessoas ou instituições com perspectivas comuns dentro de um subsistema político, para defender uma posição ou ponto de vista acerca do tema em debate. Os autores defendem ser possível mapear de duas a cinco coalizões de defesa em qualquer subsistema político (SABATIER; WEIBLE, 2007).

Utilizando o exemplo hipotético anterior para o esporte, podemos considerar que os indivíduos e instituições tendem a formar coalizões de defesa caso haja a necessidade de se decidir a política prioritária de um governo, se será a promoção de ações para atendimento direta da população ou a facilitação das ações por parte da iniciativa privada. Se essa polarização se confirma, é possível que os grupos sem interesse direto nesse tema se aproximem de uma ou outra coalizão, mais por oposição emocional a um dos grupos (quando houve uma perda anterior, como discutido no segundo pressuposto) do que por uma opção racional de concordar com uma causa.

A partir desses três pressupostos, o quadro conceitual de coalizão de defesa tem por objetivo explicar as mudanças nas crenças e as mudanças nas políticas, considerando um período de longo prazo (10 anos ou mais),

especialmente sendo um guia teórico para analistas compreenderem as mobilizações e conflitos na política, em sua complexidade (SABATIER; WEIBLE, 2007). Entretanto, sua aplicação ideal demanda estratégias metodológicas por mais longo período de tempo, como questionários e entrevistas, dentro dos subsistemas políticos, o que pode limitar seu potencial. Além disso, não existe clareza na forma e solidez dos relacionamentos para se considerar uma coalizão, assim como não se sabe lidar com subsistemas políticos que não tenham coalizões concorrentes, sendo essas algumas das limitações do quadro conceitual (WEIBLE; SABATIER, 2007).

Na área das políticas públicas para o esporte no Brasil, encontramos que a tese de Bueno (2008) foi a primeira produção a utilizar a coalizão de defesa como referencial teórico. Esse uso se deu como um princípio metodológico, permitindo uma continuidade na análise a partir da ação dos diferentes atores e grupos em um período histórico mais longo dentro do subsistema político do esporte no Brasil. O autor identifica nas dinâmicas e disputas dentro do subsistema alguns elementos apontados pela coalizão de defesa, especialmente a própria formação das coalizões (que o autor chama de pró-esporte de alto rendimento e pró-participativo/educacional), suas crenças e valores.

Em certa medida, o autor trabalha os conceitos de maneira semelhante ao exercício conceitual-hipotético que esboçamos nesta seção. A tese de Bueno (2008) é abordada como exemplo de uso das coalizões de defesa por outros estudos – um primeiro artigo cita esta produção ao discutir teoricamente as políticas públicas de esporte no Brasil (MENDES, 2013) e o segundo aponta o uso teórico para discussão dos arranjos institucionais (MENDES; CODATO, 2015). Oliosí (2014) também discorre brevemente sobre esse quadro conceitual a partir da leitura de Bueno (2008), porém opta pela abordagem do *policy cycle*.

Santos (2011) defende que a subárea de políticas públicas para o esporte e lazer se aproprie de referenciais teóricos das políticas públicas, indicando alguns elementos teóricos passíveis de apropriação. Entre as possibilidades, aponta para a relevância das coalizões de defesa, porém entende que “escapa a esse modelo uma análise mais precisa dos aspectos institucionais que modelam o comportamento dos atores” (SANTOS, 2011, p. 71). Em sua análise, o autor utiliza as coalizões partidárias sem qualquer relação com o quadro conceitual. Em sua publicação seguinte (SOUZA, 2014), a coalizão de defesa também é citada, sem ser incorporada na análise.

Parreira (2014) indica que a coalizão de defesa é pertinente para sua abordagem de um programa na cidade de Goiânia por entender que “crenças, valores e ideias são importantes dimensões do processo de formulação de políticas públicas e influenciam nas demais etapas de [sua] constituição” (p. 31). Entretanto, sua abordagem com esse referencial se limita a esse aspecto. Assim como no quadro conceitual anterior, Azevedo (2014) apresenta a coalizão de defesa, porém não a utiliza em suas análises. Mees (2014) traz em suas referências bibliográficas um artigo com o tema, porém não o utiliza para trazer esse debate. Assis (2011, p. 57) apenas menciona esse e outros “modelos” (na caracterização da autora) brevemente, sem utilizá-los em suas análises.

### 3.3 Equilíbrio pontuado

O equilíbrio pontuado busca avançar nas explicações sobre políticas públicas, entendendo que elas são feitas por grandes períodos de estabilidade (equilíbrio), mas também é preciso entender porque momentos de mudanças (pontuações ou interrupções) acontecem. Os autores proponentes indicam que existem quadros conceituais que explicam ou estabilidade, ou mudança, mas o equilíbrio pontuado se preocupa com ambos (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007).

A incorporação desses dois momentos em um quadro conceitual acontece através da compreensão das instituições políticas e da limitada racionalidade no processo de tomada de decisão. Esta limitação da racionalidade, em outras palavras, refere-se à impossibilidade dos governos de darem atenção a todos os temas a ponto de propor mudanças de maneira contínua, exigindo que um problema de cada vez seja analisado. Isso vai influenciar tanto na definição dos problemas como no estabelecimento da agenda das políticas públicas. Embora o equilíbrio pontuado aceite essa questão, ao mesmo tempo entende que ela não é definitiva, por isso as mudanças acontecem. Entretanto, essas mudanças só acontecem a partir de uma interação das instituições políticas em diferentes níveis junto com uma tomada de decisão comportamental.

De uma maneira geral, os sistemas políticos nacionais são conservadores, resistindo às mudanças e tendendo a favorecer o status quo. Para que uma mudança mais significativa aconteça, é preciso mobilização

e esforço dentro desse próprio sistema que tende a resistir às mudanças; porém, essas mesmas instituições que tendem ao conservadorismo não têm seus limites de atuação totalmente esclarecidos (pensemos como exemplo as esferas municipais, estaduais e federal, no caso brasileiro), permitindo, em alguns casos, a inserção de novas ideias e propostas em subsistemas políticos (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007).

Esses subsistemas políticos são formas de desagregação, justamente pela limitação da racionalidade mencionada anteriormente. Isso é institucionalizado, na política brasileira, através das comissões e subcomissões temáticas na Câmara e no Senado, bem como na existência dos distintos Ministérios do Poder Executivo. Se todos os debates fossem levados a plenário ou todas as construções de programas e ações fossem feitas pela Presidência da República, provavelmente os processos seriam ainda mais demorados.

Tanto nos governos como em outras organizações, a necessidade de muitas tomadas de decisão demanda estratégias distintas. As informações podem ser processadas em paralelo (ao mesmo tempo, se há a estrutura necessária para isso) ou em série (uma ou poucas a cada vez). Os subsistemas políticos são meios para o processamento de milhares de políticas em paralelo, possibilitando maior rapidez de decisão e ação. Além dos locais institucionalizados já mencionados, esses subsistemas também são compostos por grupos de especialistas. Por outro lado, no sistema macro político (Congresso e presidência), a análise das questões é serial, resultando em prioridade para algumas questões em detrimento de outras, com frequência devido à maior atenção dada pela mídia e pelo público em geral. É dentro dessa dinâmica que existe a abertura e o cenário para mudanças mais significativas (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007).

Semelhante ao previsto pelo quadro conceitual dos múltiplos fluxos, as pontuações podem acontecer a partir de eventos de grande proporção, que não podem ser ignorados, como também pela soma de vários pequenos acontecimentos no decorrer do tempo. Dentro do equilíbrio pontuado, o entendimento é que imagens políticas e o ambiente das políticas públicas vão interagir para provocar um feedback positivo para as mudanças. As imagens políticas são constituídas, de maneira conjunta, por informações empiricamente embasadas e pelo apelo emocional gerado.

Por exemplo, a decisão de construir uma hidrelétrica pode ser vista como progresso ou necessidade coletiva de geração de energia, ou como um dano irreversível ao meio ambiente de uma região. Essas possibilidades serão trabalhadas por defensores e opositores visando afetar a opinião pública para que a mudança (nesse caso, a construção da hidrelétrica) ou o equilíbrio (sua não construção) aconteçam. Já o ambiente das políticas públicas é entendido tanto pela abertura como pelas dificuldades do funcionamento do sistema para gerar mudanças. Embora o federalismo (divisão das esferas federal, estadual e municipal), por exemplo, iniba mudanças, algumas ações podem ser malsucedidas em nível federal, mas alcançar sucesso no nível estadual, ou vice-versa, especialmente considerando a existência de diferentes atores e poderes em cada esfera (TRUE; JONES; BAUMGARTNER, 2007).

A produção na área de políticas públicas para o esporte que utiliza o equilíbrio pontuado como referência metodológica e conceitual é a dissertação de Carvalho (2013). O autor propõe a identificação das ideias, dos atores e dos arranjos institucionais no processo de formulação de políticas para o esporte, bem como dos períodos de estabilidade e mudanças, a partir dos anos 1930 até a criação do Ministério do Esporte, em 2003. Como mencionado anteriormente, Margarites (2014) constrói o conceito de evento foco a partir de diferentes autores para argumentar como a Copa do Mundo de 2014 mobilizou a formulação de políticas.

Do equilíbrio pontuado, o autor se utilizou do entendimento que um tema pode sair de um subsistema para entrar na pauta macro política, sendo que um evento focal tem essa potencialidade. A partir da contribuição introdutória dos dois quadros conceituais, o autor opta pela abordagem de eventos focais feita por Thomas Birkland. Em Santos (2011; 2014), Assis (2011) e Mendes (2013), o equilíbrio pontuado é apenas citado por sua existência, não sendo desenvolvido. Já Azevedo (2014), apesar de explicar também esse quadro conceitual, não o apropria para análise dos dados empíricos.

#### 4 CONCLUSÃO

O presente texto não poderia ter a pretensão de esgotar a abordagem e as possibilidades dos quadros conceituais. Seu principal objetivo foi de apresentar alguns dos quadros que são suscetíveis à incorporação pelas



análises acadêmicas das políticas públicas do esporte, potencialmente avançando e aperfeiçoando as leituras feitas nesta área. A partir do que aqui foi apresentado, entendemos haver a necessidade de um aprofundamento, tanto através de estudos nos autores referência e de outros que deles se apropriaram, como também de seus críticos, visando uma apropriação mais efetiva e questionadora das propostas e limitações de cada quadro. Assim, este artigo pode servir como leitura introdutória para estudantes e pesquisadores do esporte que buscam se familiarizar com os três quadros conceituais, sendo indicada a leitura e apropriação das demais produções, algumas citadas nas referências, para maiores aprofundamentos.

Com a maioria das publicações sendo realizadas nos últimos cinco anos, vemos que a apropriação desses quadros conceituais ainda é um processo recente para as políticas públicas de esporte. Nesse sentido, é possível notar que grande parte dos esforços de apropriação estão em dissertações e teses, que não necessariamente utilizam ou complementam suas análises a partir dos quadros apresentados. Das doze publicações aqui abordadas, entendemos que poucas, de fato, conseguiram articular os conceitos com seus objetos de estudo.

A opção metodológica para esse artigo foi de ampliar ao máximo o número de trabalhos que encontrados no levantamento inicial, sem estabelecer critérios de exclusão. Essa opção teve como vantagem mostrar o cenário atual, ao mesmo tempo em que gerou a indicação de trabalhos que não necessariamente tinham como intenção abordar os quadros conceituais, mas que foram mantidos e mencionados nos resultados em fidedignidade ao quantitativo encontrado nas buscas. Mesmo que não necessariamente articulados aos objetos, a maioria reconhece a necessidade de apropriação e das possibilidades dos quadros conceituais em pauta para os estudos em políticas públicas para o esporte no Brasil.

Dentre as produções aqui revisadas, destacamos o uso não apenas conceitual, mas também metodológico, da coalizão de defesa por Bueno (2008) e do equilíbrio pontuado por Carvalho (2013), bem como o uso de um conceito, advindo dos múltiplos fluxos e do equilíbrio pontuado, em articulação com outros autores, por Margarites (2014). Mesmo apresentando um nível mais desenvolvido de incorporação, os autores reconhecem e assumem a limitação de incorporar alguns dos princípios ou conceitos, sem necessariamente utilizar toda a extensão da proposta conceitual utilizada. Essa é uma questão relevante que indica o potencial, mas também os limites, de aplicação desses quadros conceituais também no esporte.

Esperamos que os pesquisadores, a partir do momento em que tiverem mais familiaridade sobre as potencialidades desses quadros conceituais, possam se beneficiar em suas leituras, opções metodológicas e análises de distintos objetos dentro da área de políticas públicas para o esporte. Ainda, reforçamos a existência de outros quadros conceituais que também devem ser considerados e apropriados.

Faria (2003) destaca como vertentes analíticas o “aprendizado das políticas” (*policy learning*), as comunidades epistêmicas (desdobrada principalmente pelo debate dos *policy networks*) e a relevância das ideias, além dos múltiplos fluxos e das coalizões de defesa. Souza (2006) também agrega outras possibilidades, como os tipos de política, o incrementalismo, o ciclo da política pública, o modelo *garbage can* (onde cita os múltiplos fluxos), as arenas sociais, os modelos influenciados pelo gerencialismo e ajuste fiscal, além da coalizão de defesa e do equilíbrio interrompido (ou pontuado). Em outras palavras, há ainda profícuo e necessário espaço para desenvolvimento e aperfeiçoamento dos debates, reflexões e incorporações teóricas e conceituais que podem gerar avanços para uma leitura mais qualificada das políticas públicas de esporte no Brasil.

## 5 REFERÊNCIAS

AMARAL, S. C. F.; PEREIRA, A. P. C.. Reflexões sobre a produção em políticas públicas de Educação Física, Esporte e Lazer. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, Campinas, v. 31, n. 1, p. 41-56, 2009.

AMARAL, S. C. F.; RIBEIRO, O. C. F.; SILVA, D. S. Produção científico-acadêmica em políticas públicas de esporte e lazer no Brasil. **Motrivivência**, Florianópolis, v. 26, n. 42, p. 27-40, 2014.

ASSIS, A. F. S. de. **Política de formação continuada dos professores de Educação Física no estado de Pernambuco: avanços ou retrocessos?** 2011. 245f. Dissertação (Mestrado em Educação), Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2011.

AZEVEDO, J. R. **Políticas Públicas de Esporte e Lazer no estado do Acre – Brasil**. 2014. 326f. Dissertação (Doutorado

em Ciência do Desporto) - Universidade do Porto, Porto, 2014.

BUENO, L. **Políticas públicas do esporte no Brasil: razões para o predomínio do alto rendimento**. 2008. 314f. Tese (Doutorado em Administração Pública e Governo), Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2008.

CAPELLA, A. C. N. Formação da agenda governamental: perspectivas teóricas. In: XXIX Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais. **Anais...** Caxambu-MG, 25-29 de agosto de 2005. Disponível em: <[http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=3789&Itemid=318](http://www.anpocs.org/portal/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=3789&Itemid=318)>. Acesso em: 21 de setembro de 2016.

CAPELLA, A. C. N.; SOARES, A. G.; BRASIL, F. G. Pesquisa em Políticas Públicas no Brasil: um mapeamento da aplicação de modelos internacionais recentes na literatura nacional. In: IX Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política. **Anais...** Brasília, 04-07 de agosto de 2014. Disponível em: <[http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1403738847\\_ARQUIVO\\_ABCP\\_final.pdf](http://www.encontroabcp2014.cienciapolitica.org.br/resources/anais/14/1403738847_ARQUIVO_ABCP_final.pdf)>. Acesso em: 21 de setembro de 2016.

CAPELARI, M. G. M.; ARAÚJO, S. M. V. G.; CALMON, P. C. P. Advocacy Coalition Framework: um balanço das pesquisas nacionais. **Administração Pública e Gestão Social**, Viçosa, v. 7, n. 2, p. 91-9, 2015.

CARVALHO, C. M. **Esporte como Política Pública: um estudo sobre o processo de formulação da política de esporte no Brasil**. 2013. 110f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Universidade Federal do São Carlos, São Carlos, 2013.

FARIA, C. A. P. de. Ideias, conhecimento e políticas públicas: um inventário sucinto das vertentes analíticas recentes. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 18, n. 51, p. 21-9, 2003.

GOOGLE ACADÊMICO. Disponível em <<https://scholar.google.com.br/>>. Acesso em: 21 de setembro de 2016.

GOTTEMS, L. B. D.; PIRES, M. R. G. M.; CALMON, P. C. P.; ALVES, E. D. O modelo dos múltiplos fluxos de Kingdon na análise de políticas de saúde: aplicabilidades, contribuições e limites. **Saúde e Sociedade**, São Paulo, v. 22, n. 2, p. 511-20, 2013.

HENRY, A. D.; INGOLD, K.; NOHRSTEDT, D.; WEIBLE, C. M. Policy change in comparative contexts: applying the advocacy coalition framework outside of western Europe and North America. **Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice**, London, v. 16, n. 4, p. 299-312, 2014.

HOULIHAN, B. Public Sector Sport Policy. **International Review for the Sociology of Sport**, London, v. 40, n. 2, p. 163-85, 2005.

JOHN, P. Is there life after policy streams, advocacy coalitions and punctuations: using evolutionary theory to explain policy change? **The Policy Studies Journal**, Washington, v. 31, n. 4, p. 481-98, 2003.

KINGDON, J. W. How do issues get on Public Policy Agendas? In: WILSON, W. J. (Ed.). **Sociology and the Public Agenda**. Sage: London, 1993, p. 40-50.

MARGARITES, G. C. **Políticas urbanas em contextos de megaeventos esportivos: a formulação da política habitacional para a duplicação da Avenida Tronco em Porto Alegre**. 2014. 145f. Dissertação (Mestrado em Sociologia), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

MEES, G. K. **Políticas públicas do esporte de alto rendimento no Brasil: fatores político-esportivos que influenciam e contribuem para o sucesso**. 2014. 106f. Dissertação (Mestrado em Ciências do Movimento Humano), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

MENDES, A. Política pública de esporte: considerações sobre gestão, instituições políticas e método de pesquisa no Brasil. **Revista Intercontinental de Gestão Desportiva**, Rio de Janeiro, v. 3, supl. 1, p. 1-19, 2013.

MENDES, A.; CODATO, A. The institutional configuration of sport policy in Brazil: organization, evolution and dilemmas. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 49, n. 3, p. 563-93, 2015.

OLIOSI, L. P. **A utilização das praias como espaços de esporte e lazer: tensões entre o público e o privado**. 2014. 143f. Dissertação (Mestrado em Educação Física), Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2014.

OSTROM, E. Institutional rational choice: an assessment of the institutional analysis and development framework. In: SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 21-64.

OSTROM, E. Background on the institutional analysis in development framework. **The Policy Studies Journal**,

Washington, v. 39, n. 1, p. 7-27, 2011.

PARREIRA, F. R. **Corpo marginal: o processo de inclusão social nas políticas públicas desenvolvidas pela Secretaria Municipal de Esporte e Lazer, no município de Goiânia, entre 1997 e 2013.** 2014. 114f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política), Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2014.

SABATIER, P. A. An advocacy coalition framework and the role of policy-oriented learning therein. **Policy Sciences**, New York, v. 32, n. 3, p. 129-68, 1988.

SABATIER, P. A. The need for better theories. In: SABATIER, P. A. **Theories of the Policy Process**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007a. p. 3-20.

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

SABATIER, P. A.; JENKINS-SMITH, H. C. (Eds.) **Policy change and learning: an advocacy coalition approach**. Boulder: Westview Press, 1993.

SABATIER, P. A.; WEIBLE, C. M. The advocacy coalition framework: innovations and clarifications. In: SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007.

SANTOS, E. S. dos. **Análise do desempenho do Programa Segundo Tempo de 2005 a 2009: o papel dos partidos, da capacidade fiscal e do ambiente institucional em sua difusão.** 2011. 205f. Tese (Doutorado em Ciências do Movimento Humano), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

SANTOS, E. S. dos. Para pensar a avaliação de políticas públicas de esporte e lazer. **Licere**, Belo Horizonte, v. 17, n. 3, p. 252-74, 2014.

SOUZA, C. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, v. 8, n. 16, p. 20-45, 2006.

STAREPRAVO, F. A.; NUNES, R. J. S.; MARCHI JÚNIOR, W. Agenda de pesquisa em políticas públicas de esporte e lazer: uma leitura a partir do GTT de Políticas Públicas no XV Congresso Brasileiro de Ciências do Esporte. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CIÊNCIAS DO ESPORTE, 16., 2009, Salvador. **Anais...** Salvador: CBCE, 2009.

STAREPRAVO, F. A.; SOUZA, J. de; MARCHI JÚNIOR, W. Políticas públicas de esporte e lazer no Brasil: uma argumentação inicial sobre a importância da utilização da Teoria dos Campos de Pierre Bourdieu. **Revista Brasileira de Ciências do Esporte**, Campinas, v. 35, n. 3, p. 785-98, 2013.

TRUE, J. L.; JONES, B. D.; BAUMGARTNER, F. R. Punctuated-Equilibrium theory: explaining stability and change in public policymaking. In: SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 155-87.

WEIBLE, C. M.; SABATIER, P. A Guide to the Advocacy Coalition Framework. In: FISCHER, F.; MILLER, G. J.; SIDNEY, M. S. (Eds.). **Handbook of Public Policy Analysis**. Boca Raton: CRC Press, 2007. p. 123-36.

ZAHARIADIS, N. The Multiple Streams framework: structure, limitations, prospects. In: SABATIER, P. A. (Ed.). **Theories of the Policy Process**. 2. ed. Boulder: Westview Press, 2007. p. 65-92.

---

Autor correspondente: **Bárbara Schausteck de Almeida**

E-mail: [barbaracwb@gmail.com](mailto:barbaracwb@gmail.com)

Recebido em 17 de outubro de 2016.

Aceito em 19 de março de 2017.