

# TEORIAS DAS ELITES E ANÁLISES DE POLÍTICAS PÚBLICAS: PARALELISMOS E APROXIMAÇÕES

## THEORIES OF ELITES AND POLICY ANALYSIS: PARALLELS AND APPROXIMATIONS

*Cristiano Parra Duarte*<sup>1</sup>

**Resumo:** Este trabalho tem por objetivo realizar um paralelo teórico, destacando similaridades e divergências entre as teorias das elites e as teorias de análise de políticas públicas, essencialmente a Advocacy Coalition Framework – ACF. Resgatando as contribuições de autores clássicos como Mosca, Pareto, Michels, Schumpeter, Mills e Dahl este artigo constitui-se como um trabalho exploratório na direção de traçar paralelismos e propor aproximações com as contribuições de Sabatier e Jenkins-Smith no Modelo de Coalizões de Defesa. Como resultado, o trabalho destaca a similaridade dos subsistemas de políticas públicas do ACF com as elites pluralistas e propõem a aproximação entre as áreas através da incorporação de modelos de pesquisa e objetos de análise relacionados.

**Palavras-chave:** Teoria das Elites; Políticas Públicas; Análise de Políticas Públicas; Agenda Governamental.

**Abstract:** This work aims to make a theoretical parallel, highlighting similarities and divergences between theories of elites and theories of policy analysis, essentially the Advocacy Coalition Framework - ACF. Retrieving the contributions of classic authors such as Mosca, Pareto, Michels, Schumpeter, Mills and Dahl this article constitutes an exploratory study in the direction of drawing parallels and proposing approximations with the contributions of Sabatier and Jenkins-Smith in the Advocacy Coalition Framework. As a result, the work highlights the similarity of the ACF's policy subsystems with the pluralist elites and proposes an approximation between the fields through the incorporation of research models and related objects of analysis.

**Keywords:** Theories of Elites; Public Policies; Policy Analysis; Policy Agenda-Setting.

### INTRODUÇÃO

Este artigo, de cunho exploratório, tem por objetivo realizar um paralelo teórico entre a teoria das elites e as teorias de análise de políticas públicas de forma a

<sup>1</sup> Mestrando em Ciência Política pela Universidade Federal de São Carlos (PPGPol/UFSCar) com bolsa da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Processo FAPESP n.º 2018/11434-5). Bacharel em Administração Pública pela Universidade Estadual Paulista (UNESP). E-mail: crparraduarte@gmail.com. <https://orcid.org/0000-0003-0924-4573>

<https://doi.org/10.36311/1982-8004.2021.v14n1.p127-146>



This is an open-access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License.

destacar como os paradigmas formulados desde as teorias elitistas clássicas e o pluralismo influenciaram a criação do campo das políticas públicas até o desenvolvimento dos modelos sintéticos de *policy analysis*.

Ainda que o campo de políticas públicas seja uma ramificação da Ciência Política, não é somente a partir de seus objetos que análises são realizadas. Conforme apontam Marques e Faria (2013), políticas públicas (*public policy*) geralmente são estudadas de forma multidisciplinar, apreendendo os conhecimentos da sociologia, da administração pública, da antropologia, da economia, da psicologia social, do direito, para além da própria ciência política. Além disso, são várias as formas de analisar uma política pública, desde a divisão mais clássica sobre montagem de agenda, formulação, processo decisório, implementação e avaliação (ou seja, o ciclo de políticas públicas), até modelos analíticos que são mesclados aos objetos de pesquisa das diversas disciplinas mencionadas (SOUZA, 2006). Ainda, quando nos voltamos para as políticas setoriais, geralmente o diálogo com áreas mais distanciadas é extremamente necessário. Em outras palavras, não se analisa uma política de saúde sem uma revisão direcionada aos estudiosos da saúde, ou uma análise sobre a política de educação básica, sem rever conceitos e trajetórias específicas geralmente produzidos por estudiosos da área, por exemplo.

O que está em proposição neste trabalho é a aproximação dos objetos das políticas públicas aos interesses de pesquisa das teorias das elites a partir de suas congruências. Ao ter como variáveis-chaves os atores, as instituições e as ideias – que estão em profunda relação com estruturas do sistema político (*polity*) e em contínua negociação (*politics*) – contrastá-los às elites mostra-se bastante válido quando colocamos as suas contribuições às teorias de democracia. Seja por suas características estruturais e estruturantes, sejam pelas possibilidades relacionais apresentadas por algumas vertentes.

Após esta introdução, o presente trabalho apresenta conceitos-chave sobre elites, classe dirigente, elites do poder e elites democráticas, apresentando o desenvolvimento da ideia de separação entre quem governa e quem é governado. Em seguida, apresentamos brevemente a formação do campo de políticas públicas e agenda governamental, destacando as incorporações e críticas aos debates elitistas, e o modelo sintético selecionado, o Advocacy Coalition Framework – ACF, destacando seus principais conceitos e algumas congruências e distinções com as teorias das elites. Por fim, ficam algumas considerações sobre possibilidades de aproximação de pesquisa dadas as relações entre elites e políticas públicas.

**TEORIA DAS ÉLITES: CONCEITOS E VERTENTES, DOS CLÁSSICOS ÀS DEMOCRACIAS ELITISTAS**

Com seu berço na Itália recém unificada do século XIX, a Teoria das Elites é inaugurada por Gaetano Mosca e Vilfredo Pareto e apresenta-se como uma contraposição à teoria marxista, sobretudo ao materialismo histórico, por partir do princípio de que sempre existe um grupo que governa e outro que é governado, de forma mais ou menos legal, mais ou menos arbitrária e mais ou menos violenta (MOSCA, 1966), mas tendo como ponto-chave a distinção entre os grupos (GRYNSZPAN, 1999). Para Mosca, os que governam, i.e., a classe dirigente – composta de um grupo minoritário que controla (nem sempre em regime de monopólio) e que ocupa as principais posições de poder e de prestígio de uma sociedade – possuem atributos que lhes conferem valor, superioridade e poder de influenciar as massas porque conseguem se organizar e articular interesses, enquanto que os que são governados possuem demasiadas paixões e não conseguem se articular racionalmente (MOSCA, 1966; GRYNSZPAN, 1999).

Se Mosca tratava de uma classe dirigente, Pareto vai utiliza-se do termo ‘elite’, em congruência à ideia da distinção entre quem governa e quem é governado. Para ele, a elite é uma classe de pessoas com os mais altos índices em seus ramos de atividades (PARETO, 1966). O autor apresenta uma série de exemplos e aponta que em cada camada da sociedade existe uma elite composta por seus melhores pares: “dentre todos os advogados, há uma elite composta pelos melhores, a quem serão atribuídos a nota 10 (dez)” (PARETO, 1966, p. 71). Para o autor, a dominação é uma superestrutura decorrente da ‘diferenciação natural dos homens’ porque a dominação é consequência imediata da diferenciação e não um reflexo da distinção econômica, conforme aponta Marx (BORKENAU, 1963).

Como Pareto postula a ideia de várias elites dada as diferenciações dos indivíduos na sociedade, ele aponta para uma divisão dentro da ideia de elite: uma elite governante e uma elite não governante. Para Pareto, a elite governante, além de ser composta pelos melhores, era capaz de influenciar a política e as massas, o que os não governantes eram incapazes: um campeão de xadrez (elite do xadrez) seria incapaz de influenciar a política de uma sociedade (PARETO, 1966, p. 73).

Do princípio norteador (diferenciação entre os grupos), Mosca (1966) aponta para dois desencadeamentos: (1) entre o grupo que governa sempre haverá um líder (que se altera durante o tempo) amparado por um pequeno grupo ou apenas um indivíduo que exerce influência ou até mais poder do que o próprio soberano; e (2) as reações e descontentamentos (postas pelo autor como paixões) dos que são governados (as massas) influenciam as medidas tomadas pelo grupo que governa. Pareto, em paralelo, aponta que uma mudança política não constitui o simples resultado obtido do esforço empreendido por uma minoria dirigente ou da alteração das pessoas que compõem

essa minoria, mas sim a consequência de condições variáveis de novos problemas que surgem e que exigem novas soluções que o grupo dominante pode proporcionar ou não (BORKENAU, 1963). E mais, o tamanho da comunidade política é uma variável que pode reforçar a distinção entre os grupos (MOSCA, 1966). Para o autor, quanto maior a comunidade política, maior será a disparidade na proporção entre quem governa e quem é governado, logo a maioria encontrará ainda mais dificuldade para se organizar e fazer frente à minoria que governa (MOSCA, 1966).

Mosca (1966) postula que esses princípios são observados em todos os sistemas políticos, seja uma monarquia, uma oligarquia ou uma democracia. Para isso, ele traça uma linha do tempo, pontua que tipo de indivíduos compõe o grupo que governa e quais atributos eram conferidos a esses agentes ao longo da história, evidenciando períodos e nuances na trajetória. A primeira fase se remete ao que acontece nas comunidades que o autor chamou de sociedades primitivas ou de baixa organização, em que os guerreiros, os caçadores e os cavaleiros eram os agentes que governavam; logo os atributos que lhes concediam o poder eram a força, a coragem e a habilidade no manuseio das armas para as empreitadas da violência. A segunda fase se relaciona às sociedades que superam o modelo primitivo através da fixação de normas morais que constroem a violência e estabelecem relações mais pacíficas. Nessa etapa, a riqueza sobrepõe-se à bravura e ascende como atributo dos dominantes; e os guerreiros perdem a vez para os ricos, que passam a governar. É importante destacada que até aqui os membros eclesiásticos também detinham parcela do poder (se não o todo) seja por razões de status religioso e/ou divino, pelo poder da violência, pela acumulação de riquezas ou pelo monopólio dos saberes. A terceira etapa diz respeito às sociedades mais desenvolvidas em que a cultura dos saberes da ciência e da técnica tornam-se mais importantes que a riqueza e a bravura e superam o monopólio eclesiástico dos conhecimentos. Logo, aqueles que dominam a ciência e as técnicas ascendem ao poder.

Mosca (1966) ainda destaca que a classe dirigente é fluida e se altera sempre que o critério de poder muda. Porém, é importante indagar como um grupo se perpetua no poder. Como resposta, o autor lembra das sociedades em que a hereditariedade é condição formal (aristocracias) e das sociedades em que a hereditariedade é consequência dada a impossibilidade de a massa apreender os critérios que lhes confeririam poder. Portanto, o poder é perpetuado pelos pares durante uma ou mais gerações até que haja uma ruptura no entendimento sobre o critério de prestígio para que um novo grupo ascenda ao poder. Além disso, nos escritos de Pareto fica evidente a ideia de que a propriedade privada dos meios de produção é uma barreira à circulação das elites (BORKENAU, 1963).

Diferentemente de Mosca, que tenta apontar padrões na trajetória histórica das sociedades de forma a destacar elites e critérios e assim apresentar um caráter

generalista, Pareto constrói seu argumento através de exemplificações na história com alguns destaques aos elementos de prestígio dos indivíduos possuidores do rótulo de elite: a riqueza, o pertencimento a uma família, a ligação ou contatos sociais de destaque. Pareto ainda acrescenta a ideia de circulação das elites e admite que elas se transformam ao longo do tempo, em congruência com Mosca. Para Pareto, as elites precisam absolver um pequeno número de indivíduos da não elite para criar uma falsa impressão de mobilidade social para preservar a massa em seu lugar e assim se perpetuar no poder. Além disso, a elite também utiliza de outras estratégias, conforme ressalta:

Todos os governos usam a força, e todos afirmam ser baseados na razão. De fato, quer o sufrágio universal prevaleça ou não, é a oligarquia que governa, achando meios de dar à “vontade do povo” a expressão que uns poucos desejam, desde a “lei real” que conceda o *imperium* aos imperadores romanos até os votos de uma maioria legislativa eleita de um modo ou de outro [...] (PARETO, 1966, p. 87).

Com bases em seus estudos sobre organizações<sup>2</sup> como o partido socialdemocrata alemão, Michels corrobora com a ideia de Mosca e Pareto de que a maioria é sempre governada por uma minoria reduzida (MICHELS, 2001). Para o autor, por mais que uma organização esteja inserida em um sistema democrático, ela tende a um processo de oligarquização, ou seja, de concentração do poder: a organização política conduz ao poder, mas o poder é sempre conservador, e sempre restringida pela natureza da oligarquia (MICHELS, 1966). Isso é explicado por dois fenômenos: (1) pelo número de participantes que a organização abarca em seu crescimento; e (2) pela complexidade das funções a serem desempenhadas pelos indivíduos. Segundo o autor, em determinado ponto já não é possível (ou interessante) à organização reunir todos os seus componentes em assembleia para decidir e tampouco todos teriam a capacidade para tal, uma vez que as atividades foram profissionalizadas e complexificadas por conta da divisão do trabalho especializado no processo de produção em escala (produtos comerciáveis ou decisões); a composição de uma cúpula especializada com cargos de comando e dedicação exclusiva dentro de uma hierarquia estabelece a organização em massa. Nesse processo, a lógica da organização passa a seguir o ditame da oligarquia para a manutenção do poder. Porém, diferente da circulação de elites de Pareto, Michels (1966) aponta para um processo que ele chamou de “amalgama das elites”, i.e., a cúpula mantém contato mínimo e constante com as massas a fim de sustentar apoio por meio da manipulação das preferências dessas massas ao passo que busca o enfraquecimento de elites internas concorrentes através da cooptação de desafiantes.

É dessa forma que a Lei de Ferro da Oligarquia (MICHELS, 1966) coloca em xeque a possibilidade de a democracia, nos termos de Rousseau, ser concebida em um

<sup>2</sup> Michels aponta a aplicabilidade da Lei de Ferro da Oligarquia a partidos políticos, sindicatos, movimentos sociais e associações, isto é, organizações concebidas com o intuito da representação.

Estado nacional (RIBEIRO, 2012). Por outro lado, o novo formato de elite concebido por Michels acaba por estabelecer relações competitivas e variáveis para a manutenção do poder que rompem com a lógica das elites anteriores – uma vez que se estabelece a existência de várias elites, inclusive na esquerda com os partidos socialistas – e extrapolam a capacidade das organizações, como o Estado enquanto estruturador do processo, e assim ir além dos critérios simbólicos apontados por Pareto, que podem ser abarcados à captura do poder numa hierarquia organizacional para o estabelecimento de uma oligarquia por essa minoria dirigente (COUTO, 2012; MARENCO; NOLL, 2012). Em outras palavras, a sociedade complexificada tende à especialização e à organização ao passo que o poder tende à concentração dado que a elite dirigente resultante desse processo instrumentaliza a organização para se perpetuar no poder, ressignificando a organização que antes era meio e agora passa a ser fim.

Schumpeter é outro autor que acaba por concordar com a separação entre os que governam e os que são governados ao considerar a democracia um método para a tomada de decisões políticas e administrativas. Nas palavras do autor, a democracia é um arranjo institucional para a disputa de ideias em que o povo precisa ser convencido (SCHUMPETER, 1961). O entendimento de Schumpeter baseia-se na democracia indireta enquanto paradoxo: o povo delega o poder aos parlamentares para que os representem, dada a impossibilidade da maioria decidir sobre todas as questões<sup>3</sup>; no entanto, o povo não possui personalidade legal para ser representado. Além disso, a complexificação da sociedade tratada por Michels é abarcada à discussão de Schumpeter quando o autor questiona a capacidade de a democracia materializar o bem comum e a vontade comum. Para o autor, o conjunto de vontades individuais por mais racionais e independentes que sejam jamais constituiriam uma ideia comum coletiva (SCHUMPETER, 1961, p. 305). Dessa forma, ao povo só seria tangível a possibilidade de escolher os que decidem, logo “o método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decidir mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor” (SCHUMPETER, 1961, p. 321).

Mas quem disputa os votos do eleitorado? Schumpeter (1961) vai apontar para aqueles que entendem as regras do jogo e sabem cumprir a lógica procedimental. Em outras palavras, as elites entendem o método democrático para conceber lideranças com capacidades competitivas em um sistema capitalista, que passam a projetar no eleitorado a figura de consumidores. E seguindo a lógica da competitividade na arena eleitoral em que impera a desigualdade entre os homens, as elites fabricam desejos individuais e forjam vontades coletivas para conquistar votos e dessa forma reafirmar a

---

<sup>3</sup> Há por um lado a congruência aos maquiavélicos sobre a incapacidade natural das massas em decidir e por outro o tamanho da sociedade que impossibilita a democracia direta, conforme também apontava Michels.

crença na democracia e na possibilidade de uma sociedade melhor. Por isso Schumpeter aponta que a democracia parece uma fé religiosa, que se ampara na fé pela igualdade entre todos (SCHUMPETER, 1961).

Se para Pareto, Michels e Schumpeter existem várias elites que competem, Mills (1981) vai tratar de apenas uma, “a elite do poder”, composta por homens dotados de critérios objetivos e subjetivos cuja posição lhes permite transcender o ambiente comum dos homens comuns e tomar decisões de grandes consequências (embora possam não o fazer). Esses homens ocupam o topo das principais hierarquias e organizações das sociedades modernas (Estado; companhias capitalistas; forças armadas) que regem os principais domínios das instituições centrais das sociedades modernas (política; economia; poderio militar) e possuem caráter e energia superiores à maioria medíocre (MILLS, 1981). Conforme afirma o autor, por elite podemos entender os círculos políticos, econômicos e militares que, como um complexo de igrejinhas interligadas, partilham decisões de consequência pelo menos nacionais (MILLS, 1981). Na medida que os acontecimentos podem ser decididos, é a elite do poder quem as decide. Aqui está a ideia de hierarquia de poder, i.e., um tenente não tem a força do chefe militar do Estado, um comerciante não tem a força do dono de uma empresa multimilionária, e assim por diante; a elite está num espaço muito pequeno no topo.

Além disso, Mills pontua que as três esferas são basilares por considerar seu caráter durável e expansivo no tempo, ao contrário de instituições como a religião, a escola e a família, que são secundárias, uma vez que estão suscetíveis à influência das primárias. Conforme aponta, firmas crescem, compram suas concorrentes e transformam-se em empresas milionárias; pequenos povoados se juntam e formam Estados-nacionais; forças locais são alocadas de forma estratégica e burocrática para constituírem grandes exércitos. Portanto, a elite do poder é composta pelos grandes capitalistas, pelos maiores dirigentes políticos e pelo alto escalão militar, e não separada e independentemente. Logo, o poder é alcançado pela combinação de dinheiro, poder e força, em processo de relação contínua entre esses agentes e por critérios morais e psicológicos de identidade e reconhecimento mútuos que lhes conferem grande prestígio (MILLS, 1981). Conforme assinala o autor:

[...] na medida que a elite florescer como classe social, ou como um grupo de homens nos postos de comando, selecionará e formará certos tipos de personalidade, rejeitando outros. O gênero de serem morais e psicológicos em que os homens se transformam é em grande parte determinado pelos valores que aceitam e pelos papéis institucionais a eles atribuídos e deles esperados. Do ponto de vista do biógrafo, um homem das classes superiores é formado por suas relações a outros homens a ele semelhantes, numa série de pequenos grupos íntimos através dos quais passa e aos quais, durante a sua vida, pode voltar. Assim concebida, a elite é um conjunto de altas rodas cujos membros são selecionados, preparados e comprovados, e aos quais se permite acesso íntimo aos que comandam as hierarquias institucionais pessoais da sociedade moderna. Se houver

uma chave para a ideia psicológica da elite, é a de que combina, nas pessoas que a constituem, a consciência da impessoalidade das decisões com sensibilidades íntimas partilhadas entre si. (MILLS, 1981, p. 24-25)

Nesse sentido, Mills (1981) destaca quatro pontos fundamentais à elite do poder: (1) os membros das três esferas da elite do poder possuem origens, educação e estilos de vida semelhantes, reconhecem do prestígio entre si, compartilham uma identidade, por isso constituem uma unidade, a qual lhes permite intercambiar suas posições e circular entre ambas esferas; (2) a elite do poder terá mais alcance na medida que seus membros dominam hierarquias institucionais e mantém relações de forma a constituir unidade estrutural para controlar os domínios burocráticos; (3) a junção dos interesses entre as esferas não se dá de forma espontânea ou natural, ela é derivada da partilha da consciência de que constituir unidade formal ou informal torna a busca por objetivos diversos mais tangível; (4) a elite do poder é fluida e está em contínuo movimento dado que seus membros nunca são os mesmos, por isso a formação de sucessores é preocupação constante já que os membros dos níveis intermediários (políticos profissionais dos níveis médios do poder, do Congresso, os grupos de pressão, influentes em regiões, cidades e metrópoles,) frequentemente tentam galgar novas posições.

Mills (1981) chama a atenção para a importância em observar os membros da elite do poder para entender a dinâmica entre as três esferas. Conforme sua recapitulação histórica dos Estados Unidos, é possível marcar momentos em que uma esfera é mais predominante que as outras, momentos em que elas se mesclam e dificultam sua distinção, e momentos em que a união entre elas é uma demanda maior, como em cenários de crises. Por isso, observar a elite do poder é entender as tendências institucionais e estruturais em um determinado contexto histórico, quais semelhanças sociais possuem, quais afinidades compartilham e quais e como outros agentes empreendem esforços para galgar novas posições de poder rumo à elite. Por outro lado, o autor repensa o papel dos partidos políticos subjugando-os aos níveis médios e baixos de decisão, evidencia a dificuldade em acessar o centro do poder (o nível macro) e quão complexo é buscar capacidades intelectuais que ultrapassem a lógica da elite do poder.

É importante pontuar que a elite do poder de Mills é contrastante aos clássicos porque foi pensada para a realidade do Estados Unidos, contexto com tomada de decisão centralizada e baseada no cenário imperialista, e não para a Europa de Mosca, Pareto e Michels. Além disso, a elite de Mills tem caráter posicional e não somente critérios postos conforme assinalam os autores clássicos. Dessa forma, não importa apenas se um indivíduo ocupa a hierarquia de alguma organização, mas se



ele é membro das altas rodas, que, por meio de negociações constantes em ambientes não visíveis, constroem as agendas.

Ao contrário das postulações de Mills, Dahl vai apontar que o modelo de elite dirigente é um retrocesso. Para o autor, a ausência de igualdade política (condição fundamental) não implica e tampouco prova a existência ou a formação de uma elite dirigente. Além disso, Dahl critica a superficialidade com que autores tratam das elites ao não definirem um conceito que ultrapasse o caráter descritivo, a simples enumeração de características e os exemplos apontados na história. Nesse sentido, Dahl postula que uma elite dirigente não é um simples arranjo de regras democráticas, mas uma minoria de indivíduos cujas preferências regularmente prevalecem em casos de diferenças acerca da escolha de objetivos políticos fundamentais (DAHL, 1970). Nesse sentido, o autor aponta duas condições para que as preferências da elite dirigente prevaleçam: (1) alto potencial de controle e (2) alto potencial de unidade. Na primeira condição, Dahl assinala que na medida que a elite dirigente age de determinada forma, suas preferências são escolhidas. Já a segunda, posta como a mais importante por Dahl, aponta que é fundamental que o grupo forme uma unidade para que suas ações sejam robustas e dessa forma possam influenciar os demais.

Outra crítica feita por Dahl ao modelo de elite dirigente diz respeito à ausência de métodos para provar sua existência. Dessa forma, o autor sugere uma forma de testar essa hipótese: (a) a elite dirigente hipotética é um grupo bem definido; (b) há uma quantidade razoável de casos envolvendo decisões políticas fundamentais nos quais as preferências da elite dirigente hipotética se chocam com as preferências de qualquer outro grupo provável que possa ser sugerido; e (c) no embate entre preferências, os interesses da elite dirigente hipotética regularmente prevalecem.

Por desacreditar nos argumentos anteriores, Dahl sugere então a existência de vários grupos ou várias elites, e não apenas uma elite dirigente, conforme defendeu Mills (1981). Para o autor, um grupo pode dominar determinado(s) campo(s), mas não todos: os influentes sobre urbanismo não são influentes sobre educação ou vice-versa (DAHL, 1970). Além disso, as elites políticas ativas atuam mais frequentemente dentro de limites vagos e amplos (às vezes em arenas bem definidas) baseadas em expectativas sobre o comportamento de concorrentes e cidadãos politicamente ativos (DAHL, 1989). Portanto, a informação é recurso fundamental na disputa política entre as elites.

A tese sobre várias elites concorrentes ancora-se ao conceito de poliarquia, isto é, sistema político em que exista participação (mobilização e participação em eleições) e contestação (liberdade para controlar a ação política, criticá-la e propor novos caminhos) pelo maior número de cidadãos possível (DAHL, 1989). Para que a poliarquia possa existir, são necessárias oito condições: (1) as decisões (*policy*) serão

fruto da escolha dos membros; (2) os membros possuem o mesmo peso na decisão; (3) a decisão será tomada com base na escolha da maioria; (4) em momento pré-decisional (intervalo de eleições), é possível propor novas alternativas diferentes das anteriores; (5) todos os indivíduos devem possuir informações idênticas sobre as alternativas; (6) as alternativas com maior número de votos substituem as com menos votos; (7) as ordens dos eleitos são executadas; e (8) O resultado do que foi eleito molda as demais decisões ou são respeitadas as condições anteriores (DAHL, 1989).

No entanto, as eleições apresentam-se como barreiras a um conjunto de decisões em que os cidadãos não podem decidir. Em outras palavras, nem todas as questões e alternativas estão em discussão no processo de disputa pelo voto; pode ser que um candidato tenha sido escolhido em detrimento de um adversário e não por sua plataforma política, ou porque existem questões mais sensíveis que outras, fazendo com que determinado candidato que trata de questões primordiais vença o que aborda questões secundárias à maioria eleitoral (DALH, 1989). Nesse sentido, Dahl assinala que em nenhuma grande nação-Estado as eleições expressam as preferências das majorias e minorias, mas sim fatos crus de que, entre os que foram às urnas, a maioria indicou suas primeiras opções por algum candidato ou grupo de candidatos (DALH, 1989).

Como as eleições não expressam a decisão da maioria, Dahl (1989) assinala então que elas expressam as posições e as alternativas das várias minorias concorrentes, cujas preferências têm que ser levadas em consideração no processo político. Em outras palavras, é dizer que as decisões específicas, que geralmente estiveram fora do debate eleitoral, tendem a ser produtos dos governos das minorias com o mínimo respeito aos limites do que é aceitável pelos eleitores ou cidadãos ativos. Dessa forma, o ponto-chave não está na relação entre maioria e minoria, mas em como determinada minoria impõem-se sobre outras minorias. E mais, todos podem ser ouvidos dada a igualdade relativa estabelecida em sistemas jurídicos (constituições), mas poucos conseguem ser levados em consideração no processo decisório. No limite, é dizer que todos tem a possibilidade de fazer barulho, mas só uns poucos tem o poder de constranger os tomadores de decisão a seguir um determinado curso de ação ou a simplesmente apaziguar conflitos.

Após apresentar o debate sobre a existência de uma ou de várias elites em sistemas democráticos por alguns dos mais importantes estudiosos, com profundas implicações para as teorias de democracia e para os debates sobre poder, disputa e conflito, ambos inerentes à Ciência Política, cabe questionar como esses conceitos e paradigmas resvalam nos estudos sobre as políticas públicas. A próxima seção dedica-se a responder a seguinte pergunta: em que medida as elites dirigentes, dentro das teorias de democracia, são incorporadas aos estudos que objetivam os governos em movimento?

## ELITES E POLÍTICAS PÚBLICAS: DA CONSTRUÇÃO DO CAMPO AOS MODELOS SINTÉTICOS

Dos debates teóricos empreendidos dentro das teorias da democracia e teorias das elites e elites democráticas – como os revisados na seção anterior –, fez surgir novos desdobramentos de pesquisa que iam além dos objetos tradicionais que envolviam as *politics*, sobretudo nos Estados Unidos. Preocupações sobre como os governos agiam, como decidiam agir e de que forma estruturavam suas ações, ambos direcionados às políticas públicas, no contexto de reestruturação econômica após a quebra da bolsa em 1929 e da adoção de políticas sociais (SOUZA, 2006), estabeleceram novos interesses de investigação e acrescentaram novas camadas aos escopos de pesquisa da Ciência Política. Inaugura-se, nesse contexto, a chamada *Policy Science* pelo cientista político estadunidense Harold Lasswell (1951), enfocando diretamente os governos em movimento a partir de referências às teorias elitistas.

Das contribuições de Lasswell (1951) subtraem-se desse momento, dentre diversas abordagens possíveis, a ideia do ciclo de políticas públicas (*policy cycle*), que coloca a produção de políticas como um processo composto por fases: definição da agenda; seleção de alternativas e formulação; tomada de decisão; implementação; avaliação (HOWLETT; RAMESH; PERL, 2013). Apesar de a ideia do ciclo ter sido decomposta com o avanço dos estudos a partir do entendimento de que o *policy process* não é linear como os teóricos sugeriram na princípio, a percepção das fases se mostrou bastante interessante ao permitir a limitação de objetos de estudo dentro da *policy analysis*, o que possibilitou maior incorporação de outros campos do saber, como a administração pública, a sociologia, a economia, a antropologia social, e tantas outras, assim como se pretendeu desde a fundação da campo (MARQUES, 2013; LASSWUELL, 1951).

Conforme aponta Souza (2006), a perspectiva do ciclo de políticas coloca em evidência a sua primeira fase (montagem da agenda), sobretudo para a Ciência Política, que empreende um esforço para explicar por que determinadas questões chamam a atenção dos governos. Por esse motivo, neste trabalho as análises de políticas públicas serão direcionadas ao processo de montagem de agenda governamental (*policy agenda-setting*).

Os estudos de análise de políticas públicas se amparam em grande medida na teoria pluralista de Dahl. Porém, os grupos que detém o poder ganham novas roupagens ao incorporarem aos processos de disputa e conflito (não apenas eleitorais) o papel dos vieses. Autores como Schattschneider (1958; 1960) e Bachrach e Baratz (1962) trazem questionamentos ao pluralismo sobretudo a pontos como *a forma em que esses grupos agem e se agem*, mais do que perguntar *quem domina e se de fato determinado grupo tem o poder*. Para esses autores, a mobilização do viés, o tom das questões, dos

posicionamentos e das ações políticas, importam tanto quanto os questionamentos das elites democráticas (se não mais). Além disso, quando Dahl postula a análise empírica sobre casos concretos que envolvam decisões que favoreçam determinados grupos enquanto forma de testar a existência de uma elite ou classe dirigente, o autor deixa de lado as questões que, por esforços dos grupos que detém o tom das questões, foram afastadas das esferas de decisão. Isso estabelece, por um lado, as não-decisões como importantes vertentes de ação e por outro, o poder em arenas não visíveis (BACHRACH; BARATZ, 1962). Por esses motivos, no campo das políticas públicas, as ideias e os atores são tão caros aos estudos que analisam o processo de produção de políticas, sobretudo de montagem da agenda e de formulação de políticas, ambos diretamente ligados aos processos de definição de questões e problemas públicos e de seleção de alternativas (SCHATTSCHEIDER, 1960).

A partir desses debates que questionaram o paradigma pluralista e acrescentaram a importância dos vieses às questões de poder, o campo de análise de políticas públicas a partir da abordagem da montagem de agenda é desenvolvido. Conceitos e distinções sobre os tipos<sup>4</sup> de agenda (agenda da opinião pública, agenda da mídia, agenda governamental) são cunhados por Cobb e Elder (1971; 1972) e incorporam-se às discussões sobre o papel da atenção (e o modelo do ciclo de atenção) por Downs (1972). O período que compreende os anos 1960 e 1970, denominado como a “era analítica” (JOHN, 2018), desenvolveu-se a partir dos objetivos de explorar e entender as relações entre essas diferentes agendas, como as questões transitam entre elas e suas implicações para o processo de produção de políticas, concentrando esforços em estudos explicativos direcionados aos processos decisórios (CAPELLA; BRASIL, 2018).

Apesar de definir o campo e os conceitos-chave, estabelecer relações entre as agendas sistêmicas e a agenda governamental e de que forma questões chamam a atenção dos *policymakers*, os pesquisadores passaram a perceber que apesar de problemas acessarem a agenda governamental, isso não implicaria uma ação em políticas públicas. Na verdade, o processo de seleção se mostra ainda mais competitivo e acirrado.

A década de 1980 dá início ao estudo de novas variáveis explicativas para o processo de montagem das agendas, sobretudo da agenda dos *policymakers*. Nesse processo, estabelece-se uma nova esfera para os estudiosos da agenda governamental, a agenda decisória, caracterizada como um aprofundamento sobre o que os tomadores de decisão de fato considerariam no processo de produção das políticas. Nesse sentido, a

<sup>4</sup> agenda da opinião pública (*public agenda-setting*) ou agenda sistêmica representa o conjunto de temas que concentra a atenção da população em geral, geralmente mensurados em entrevista de opinião; agenda da mídia (*media agenda-setting*) expressa os assuntos veiculados pelos meios de comunicação, geralmente abarcando o tom (tone) da cobertura; agenda governamental ou agenda de políticas públicas (*policy agenda-setting*), conjunto de questões que concentram a atenção do governo e de atores e instituições ligados a ele durante um tempo, podendo ser analisado a partir de diversas abordagens teóricas e metodológicas (Cobb; Elder, 1971;1972).

agenda decisional afunilaria ainda mais os temas que acendiam à agenda governamental e, apesar de estreitamente ligada a ação dos *policymakers*, o acesso a essa agenda também não implica na adoção de alguma alternativa. O mais importante, na verdade, é que o percurso evidencia de que forma questões são apreciadas pelos tomadores de decisão e de que forma ocorrem os processos de priorização.

Dessas percepções, novos questionamentos passaram a compor as indagações na Ciência Política, sobretudo no campo das políticas públicas, sobre o processo de montagem da agenda, de priorização pelos tomadores de decisão e de mudanças em políticas públicas. Para isso, modelos teóricos foram desenvolvidos a fim de explicar a entrada e a saída de temas nas agendas. Os chamados “modelos sintéticos” preenchem as lacunas dos aspectos complexos e de elementos de influência sobre as políticas públicas evidenciando o papel das instituições, das redes, das dinâmicas socioeconômicas e, sobretudo, das ideias (JOHN, 1998). Conforme aponta o autor, três são os modelos que compõem o período da “era argumentativa”: o modelo de Múltiplos Fluxos (Multiple Streams), de John Kingdon (2003), o modelo do Equilíbrio Pontuado (Punctuated Equilibrium), de Baumgartner e Jones (1993), e o modelo de Coalizões de Defesa (Advocacy Coalition), de Sabatier e Jenkins-Smith (1993).

Assim como no desenvolvimento tanto do campo das políticas públicas como dos estudos sobre agenda governamental, os modelos sintéticos abarcam elementos explicativos bastante íntimos às teorias elitistas. O poder (de formular e de decidir) e o distanciamento entre quem toma as decisões e quem está fora das arenas de produção de políticas são evidenciados. Apesar de raízes no pluralismo, os modelos aprenderam com as críticas construídas na “era analítica” e possibilitaram formas de análise mais complexas que destacam tanto a trajetória como as ideias e as instituições. Dos três modelos sintéticos, este trabalho se dedicará a aproximar a teoria das elites ao modelo de Coalizões de Defesa.

Desenvolvida por Paul Sabatier e Hank Jenkins-Smith (1993; 1999), a ACF toma como unidade básica de análise o subsistema (*policy subsystem*), conceituado como “um conjunto de atores, coletivos ou individuais, de organizações públicas ou privadas, ativa e regularmente preocupados com determinado campo de políticas públicas, e que buscam influenciar as decisões nesse domínio” (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993; 1999; CAPELARI; ARAÚJO; CALMON, 2015). Para além dos parlamentares, dos oficiais do governo e de grupos de interesse, tratados com mais frequência pelos estudiosos do campo de políticas públicas, o modelo abarca também acadêmicos, cientistas, jornalistas e políticos de outros níveis governamentais – quando esses agentes constituam um grupo de atores especializados em determinada questão e disseminam ideias para tentar influenciar o processo de formulação ou implementação de políticas públicas.

O ponto-chave do Modelo de Coalizões de Defesa está na variedade de subsistemas que competem entre si e formam coalizões na tentativa de defender uma ideia por meio de relações causais na formulação de problemas e na proposição de alternativas bem como no delineamento de objetivos e metas a serem alcançados pela ação governamental sobre determinado setor de política pública (SABATIER; JENKINS-SMITH, 1993; 1999). A convergência ou divergência entre determinadas crenças sobre políticas públicas tenta ser observada à luz da racionalidade limitada, uma vez que cada subsistema partilha de visões de mundos distintas (CAPELARI; ARAÚJO; CALMON, 2015). Os membros de um subsistema são afetados por questões endógenas (interação dos membros, compartilhamento de crenças, disposição de recursos internos, informações disponíveis etc.) e exógenas (fatores próprios de uma política pública, como a forma de tratamento da questão, recursos disponíveis, valores e normas relacionados a ele, entendimentos públicos, cenário sociopolítico imbricado, grupos vinculados etc.) e tentam mobilizar suas crenças de forma direta (persuadir agentes públicos ou pressionar a troca nos cargos de instituições governamentais; afetar os recursos políticos de uma coalizão para reduzir sua capacidade de influenciar decisões coletivas; apontar questões como problemas públicos através da veiculação em mídias, evidenciando supostos maus desempenhos governamentais; providenciar relatórios de pesquisa; oferecer estímulos, como propinas ou ofertas de futuros empregos) e indireta (conduzir revisão sistemática das regras da agência; alterar indicações políticas; caminhar para o litígio; propor mudanças na legislação e no orçamento governamental; mudar as preferências políticas pela via eleitoral; e influenciar a opinião pública e, por decorrência, os tomadores de decisão) (VICENTE; CALMON, 2011). Os impasses, quando acontecem, são solucionados pela figura dos mediadores<sup>5</sup> (*policy brokers*): atores geralmente fora das coalizões com o poder de intermediar conflitos.

Para Sabatier e Jenkins-Smith (1993; 1999), políticas públicas são conceituadas como um sistema de crenças (*beliefs system*), que reúne distintos valores e diferentes concepções causais sobre problemas e soluções e que recebem distintas prioridades e objetivos. Logo, é mais tangível observá-las a partir da influência de ideias dos vários atores envolvidos. No entanto, como distintas questões possuem dificuldades diversas no processo de persuasão dos *polycymarkers*, os autores postularam três graus de resistência à mudanças: (1) núcleo duro ou *deep core*, relacionado aos “axiomas normativos e ontológicos fundamentais” (VICENTE; CALMON, 2011); (2) núcleo político ou *policy core*, que diz respeito às concepções sensíveis aos membros dos subsistemas e à questões programáticas; (3) aspectos instrumentais ou *secondary aspects*, referentes às preferências pontuais no *polycymaking* de determinada política pública, mais sensíveis

<sup>5</sup> Um bom exemplo apontado por Vicente e Calmon (2011) sobre *policy brokers* no sistema político brasileiro são os Ministérios Públicos.

aos aspectos cognitivos das coalizões (aprendizado). Nesse sentido, é importante para o modelo entender que tipo de mudança em política pública ocorreu, de maior ou menor resistência, e de que forma mobilizou os diferentes núcleos, ou seja, (1) a mudança foi possível por acordos negociados, (2) derivada de choques internos; ou (3) orientada por um processo de aprendizado sobre uma política pública. O ACF conta com quinze hipóteses a serem testadas com diferentes desenhos metodológicos que podem se utilizar de análise documental, coleta de dados (socioeconômicos, eleições, dentre outros), análise de conteúdo, entrevistas, questionários, observações participantes etc., e vem se apresentando como um dos principais modelos de análises de políticas públicas na atualidade (CAPELARI; ARAÚJO; CALMON, 2015).

Os subsistemas postulados por Sabatier e Jenkins-Smith (1993; 1999) no Modelo de Coalizões de Defesa materializam a ideia de elites de Dahl, ou seja, grupos que dominam determinados campos, como educação ou urbanismo (DAHL, 1970). Dessa forma, são os subsistemas (elites de políticas públicas) que competem entre si com suas estruturas de crenças em torno das variadas políticas públicas. O ACF relaciona-se aos modelos teóricos de Dahl ao dar importância à busca dos atores em coalizão na competição política que empreendem esforços na inserção de evidências factuais e argumentos (narrativas) de forma estratégica e tática nas *policy arenas* com o intuito de materializá-las em programas governamentais. Portanto, a produção de políticas é o resultado de uma ampla negociação entre coalizões, que incluem atores de dentro e de fora da estrutura do governo, e que atuam dentro de um determinado subsistema de políticas públicas (CAPELARI; ARAÚJO; CALMON, 2015).

Os subsistemas de Sabatier e Jenkins-Smith (1993; 1999) diferem da classe dirigente de Mosca e das elites de Pareto porque os *policy subsystems* não são definidos com base em critérios e qualidades superiores, mas com base em seus domínios sobre setores de políticas públicas e na possibilidade de influenciar os tomadores de decisão (governos). Difere da elite de Michels e de Mills porque as decisões não ocorrem tão somente em um círculo fechado, mas são influenciadas por conflitos internos e por fatores exógenos ao ambiente e que comumente são moderados por agentes externos (*policy brokers*). Difere de Schumpeter porque a democracia não é um método, mas a engrenagem que põem a máquina em funcionamento e que dá sentido ao jogo político dos subsistemas. Por fim, incorporam as críticas ao pluralismo, sobretudo os debatidos por Schattschneider (1960) e Bachrach e Baratz (1962), uma vez que os subsistemas muitas vezes não estão visíveis e suas ações não resultam somente em mudanças em políticas públicas, mas também na manutenção do *status quo*.

O Advocacy Coalition Framework evidencia a competição entre minorias, tratadas por Dahl, e não os conflitos entre maiorias e minorias dos autores maquiavélicos. Nesse sentido, as políticas públicas representam os esforços das minorias; e os governos,

a manifestação da(s) minoria(s) vitoriosa(s). Portanto, no Modelo de Coalizões de Defesa está em debate o curso ou o processo contínuo de coalizões para que uma ou mais minorias consigam se sobrepor aos subsistemas concorrentes a fim de estabelecer o predomínio de uma crença nas diversos temas e políticas setoriais.

Apesar de os estudos de políticas públicas terem incorporados os debates das teorias da democracia e elites, há ainda um distanciamento entre as agendas de pesquisa dentro da própria Ciência Política. Os estudos que se utilizam do Modelo de Coalizões de Defesa enquanto modelo teórico e metodológico poderiam abarcar questões e desenhos de pesquisa mais comuns aos estudos de teoria das elites, como prosopografia, que conforme apontam Perissinoto e Codato (2015, p. 15-16) amparando-se em Stone (2011), consiste na

investigação das características comuns de um grupo de atores na história por meio de um estudo coletivo de suas vidas. O método empregado constitui em estabelecer um universo a ser estudado e então investigar um conjunto de questões uniformes – a respeito de nascimento e morte, casamento e família, origens sociais e posição econômica herdada, lugar de residência, educação, tamanho e origem da riqueza pessoal, ocupação, religião, experiência em cargos e assim por diante. Os vários tipos de informações sobre os indivíduos desse universo são então justapostos, combinados e examinados em busca de variáveis significativas. Eles são testados com o objetivo de encontrar tanto correlações internas quanto correlações com outras formas de comportamento ou ação (STONE, 2011, p. 115).

Dessa forma, seria possível identificar origem, relações, similaridades e características dos membros dos subsistemas de políticas públicas. A ideia está em estabelecer relação entre a origem dos atores e as ideias defendidas nos processos de coalização de defesa nos subsistemas nas diferentes arenas das políticas setoriais, em poder explicar o processo de montagem de agenda, de seleção de problemas e alternativas como também para entender as dinâmicas de mudanças em políticas públicas ao longo do tempo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou revisar algumas vertentes da Teoria das Elites e realizar um paralelo, de forma exploratória, com as teorias de análise de políticas públicas. Para isso, autores clássicos da Ciência Política e da Sociologia foram resgatados de forma a apresentar conceitos como a classe dirigente de Mosca, as elites debatidas por Pareto, Michels e Schumpeter, a elite do poder de Mills, e as elites pluralistas de Dahl. Sob a ótica das teorias de análises de políticas públicas, apresentamos ainda que brevemente a constituição do campo de estudo e um dos modelos sintéticos, o



Advocacy Coalition Framework – ACF, como paralelo à disciplina de Teoria das Elites, delimitando congruências ao modelo pluralista de Dahl e os contrastes com os demais autores apresentados.

Conforme o exposto, as análises de políticas públicas, sobre as mais variadas “etapas” no *policy process*, podem e devem se beneficiar dos conhecimentos oriundos das diversas disciplinas, como a administração pública, a sociologia, a antropologia, a psicologia social, dentre outras. Dialogar com diversas áreas torna os achados mais concretos, aproxima conhecimentos pela seleção de variáveis congruentes e pelos testes empíricos de ambas vertentes teóricas. A construção da *Policy Science* (LASSWELL, 1951) está diretamente relacionada à intersetorialidade e à multidisciplinaridade.

Por fim, ressalta-se a congruência entre as teorias das elites e de análises de políticas públicas, sobretudo entre o Modelo de Coalizões de Defesa – MCD e as elites democráticas. Destacamos, por fim, possibilidades em realizar pesquisas híbridas e mescladas para o desenho de novas perspectivas metodológicas, como a prosopografia, por exemplo. Os modelos teóricos de análise de políticas públicas e teorias das elites podem corroborar e também se beneficiar de conceitos importantes e válidos entre si para criar novas possibilidades teóricas e metodológicas para explicar fenômenos em políticas públicas.

## REFERÊNCIAS

- BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Two Faces of Power. *The American Political Science Review*, v. 56, n. 4, 1962.p. 947-952. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/1952796?seq=1>>. Acesso em 14 abr. 2020.
- BAUMGARTNER, Frank R.; JONES, Bryan D. *Agendas and Instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press, 1993.
- BORKENAU, Franz. *Pareto*. Tradução de Nicolás Dorantes. 1 ed. Pánuco – México: Fce, 1963, 180 p.
- CAPELARI, Mauro G. M. ARAÚJO, Suely M. V. G. CALMON, Paulo C. P. Advocacy Coalition Framework: Um Balanço das Pesquisas Nacionais. *Administração Pública e Gestão Social*, v. 7, n. 2, 2015, p. 91-99. Disponível em: <<https://periodicos.ufv.br/apgs/article/view/4637/2409>>. Acesso em: 17 dez. 2019.
- CAPELLA, Ana Cláudia; BRASIL, Felipe. Perspectivas Teóricas e Metodológicas na Análise de Políticas Públicas: Abordagens Estadunidenses. *Revista Política Hoje*, v. 27, n. 1, 2018. p. 6-24. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/239106/30899>>. Acesso em: 15 jul. 2020.
- COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. The Politics of Agenda-Building: An Alternative Perspective for Modern Democratic Theory. *Journal of Politics*, v. 33, n. 4, 1971. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/2128415?seq=1>>. Acesso em 17 set. 2019.

COBB, Roger W.; ELDER, Charles D. *Participation in american politics: the dynamics of agenda building*. Boston: Allyn and Bancon, 1972.

COUTO, Cláudio Gonçalves. Oligarquia e processos de oligarquização: o aporte de Michels à análise política contemporânea. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 20, n. 44, 2012, p. 47-62. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n44/v20n44a04.pdf>>. Acesso em: 17 set. 2019.

DAHL, Robert. Uma crítica ao modelo de elite dirigente. In: AMORIM, Maria Stela de. *Sociologia Política II*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1970. p. 90-100.

DAHL, Robert. *Um prefácio à teoria democrática*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1989.

DOWNS, A. Up and down with ecology-the issue-attention cycle. *The Public Interest*, v. 28, p. 38, 1972.

GRYNSZPAN, Mário. *Ciência política e trajetórias sociais: uma sociologia histórica da teoria das elites*. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getúlio Vargas, 1999. 255p.

HOWLETT, Michael; RAMESH, M; PERL, Anthony. *Política Pública: seus ciclos e subsistemas - uma abordagem integral*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.

JOHN, Peter. *Analysing Public Policy*. London: Cassell. 1998.

JOHN, Peter. New directions in public policy: theories of policy change and variation reconsidered. *Policy Sciences*, n. 51, 2018. p.1-16. Disponível em: <<https://link.springer.com/article/10.1007/s11077-017-9297-x>>. Acesso em 20 jun. 2020.

KINGDON, John. *Agendas, Alternatives and Public Policies*. 3a. Ed. New York: Harper Collins, [1984] 2003.

LASSWELL, Harold D. The policy orientation. In: *The Policy sciences: Recent developments in scope and method*. Standford: Standford University Press. 1951.

MARENCO, André; NOLL, Maria Izabel. Décadas de Michels: marcos contextuais e prazo de validade para a “Lei de Ferro”. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 20, n. 44, 2012, p. 63-72. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n44/v20n44a05.pdf>>. Acesso em 17 set. 2019.

MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta. A política pública como campo multidisciplinar: Introdução. In: \_\_\_\_\_. (Orgs.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo/Rio de Janeiro: Unesp/Fiocruz, 2013, p.7-9.

MARQUES, Eduardo. As políticas públicas na Ciência Política. In: MARQUES, Eduardo; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta (Orgs.). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo/Rio de Janeiro: Unesp/Fiocruz, 2013, p.23-46.

MICHELS, Robert. A lei de ferro da oligarquia. In: SOUZA, Amaury de. *Sociologia Política*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966. p. 89-103.

MICHELS, Robert. A base conservadora da organização. In: SOUZA, Amaury de. *Sociologia Política*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966. p. 104-116.

MICHELS, Robert. *Para uma Sociologia dos partidos políticos na democracia moderna*. Lisboa: Antígona, 2001.

MILLS, Wright. *A elite do poder*. 4. ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1981.

- MOSCA, Gaetano. A classe dirigente. In: SOUZA, Amaury de. *Sociologia Política*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966. p. 51-69.
- PARETO, Vilfredo. As elites e o uso da força na sociedade. In: SOUZA, Amaury de. *Sociologia Política*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966. p. 70-88.
- PERISSIOTO, Renato; CODATO, Adriano. Introdução: como estudar elites. In: \_\_\_\_\_. (Orgs.). *Como estudar elites*. Curitiba: Ed. UFPR, 2015. 319 p.
- RIBEIRO, Pedro Floriano. Realismo e utopia em Robert Michels. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 20, n. 44, 2012, p. 31-46. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rsocp/v20n44/v20n44a03.pdf>>. Acesso em 17 set. 2019.
- SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank C. *Policy Change and Learning: An Advocacy Coalition Approach*. Oxford, Westview Press, 1993.
- SABATIER, Paul A.; JENKINS-SMITH, Hank. The advocacy coalition framework: An assessment. In SABATIER, P.A (Ed.). *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press, 1999. p.117-166.
- SCHUMPETER, Joseph A. *Capitalismo, Socialismo e Democracia*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, UFRGS, v. 8, n. 16, 2006. p. 20-45. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em 14 dez. 2019.
- SCHATTSCHNEIDER, Elmer E. *The Semi- Sovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. New York: Holt, Rinehart and Winston, Inc, 1960.
- SCHATTSCHNEIDER, Elmer E. *Equilibrium and Change in American Politics*. College Park: University of Maryland, 1958.
- STONE, Lawrence. Prosopografia. *Revista de Sociologia e Política*, [S.l.], v. 19, n. 39, jun. 2011. p. 115-137. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/31689>>. Acesso em: 19 out. 2019.
- VICENTE, Victor M. B.; CALMON, Paulo C. P. A Análise de Políticas Públicas na Perspectiva do Modelo de Coalizões de Defesa. In: XXXV Encontro da ANPAD, 2011. Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro, 2011, p. 1-15. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB2163.pdf>> Acesso em 18 dez. 2019.

---

Submetido em: 22/07/2020

Aprovado em: 11/05/2021

