

Reinvenções narrativas como mecanismos cognitivos para a estabilidade de políticas públicas: o caso da política antidrogas na Colômbia

Jairo Santander ¹

¹ Universidad de los Andes / Centro de Estudios Interdisciplinarios sobre Desarrollo, Bogotá – Colômbia

Frequentemente, as políticas públicas enfrentam desafios importantes para sua consolidação e estabilidade, e acabam exigindo esforços políticos significativos para manter-se à tona. Parte destes desafios ocorre ao ajustar a ideia de política para tentar diminuir possíveis impasses originados pelo confronto público. No caso da política de controle de drogas na Colômbia, apesar da pressão internacional, inicialmente não havia legitimidade suficiente para sua execução. Através da análise crítica do discurso, o presente estudo verifica como ocorreu a transformação discursiva desta política e quais foram os mecanismos cognitivos utilizados para que pudesse ser reinterpretada como uma questão de segurança nacional e não de corresponsabilidade internacional, o que permitiu a consolidação da estratégia proibicionista vigente. Os resultados do estudo revelam uma interpretação do problema do narcotráfico como uma ameaça à ordem institucional, o que levou a uma diminuição da capacidade de confrontar criticamente a política proposta.

Palavras-chave: definição de agenda; dinâmica de políticas; mecanismo cognitivo; estabilidade de políticas; política antidroga.

Reinversiones narrativas como mecanismos cognitivos de estabilidad de políticas públicas: el caso de la política antidrogas en Colombia

Muchas políticas enfrentan importantes desafíos para su consolidación y estabilidad y exigen esfuerzos políticos significativos para mantenerse en vigor. Parte de estos desafíos se dan al ajustar la idea de política para solventar los impases de la confrontación pública. Como en el caso de la política de lucha contra las drogas en Colombia, que al principio no contaba con la legitimidad suficiente para su ejecución, a pesar de la presión internacional. El presente estudio, a través de un análisis crítico del discurso, analiza cómo se dio la transformación discursiva de esta política y cuáles fueron los mecanismos cognitivos utilizados para que se reinterpretara como un asunto de seguridad nacional más que de corresponsabilidad internacional, lo que permitió la consolidación de la estrategia prohibicionista que sigue vigente. Los resultados del estudio revelan una interpretación del problema del narcotráfico como una amenaza al orden institucional, lo que llevó a una disminución de la capacidad de confrontar críticamente la política propuesta.

Palabras clave: establecimiento de agenda; dinámica de políticas; mecanismos cognitivos; estabilidad de políticas; política antidrogas.

Narrative reinventions as cognitive mechanisms for public policy stability: the case of anti-drug policy in Colombia

Public policies face major challenges to their consolidation and stability that force rulers to make significant political efforts to keep them alive. Some of these challenges occur by the adjustment of the policy's idea as an attempt to reduce the possible difficulties caused by public confrontation, thus better adapting them to the reference frame of the actors. Such is the case of Colombia's drug control policy which did not have sufficient legitimacy to be carried out, despite international pressure, but it was later coupled to the international agenda as a national need. By using the critical discourse analysis, this study verifies how the discursive transformation of this policy took place and the cognitive mechanisms used to reinterpret it as a matter of national security and not international co-responsibility, which allowed consolidation of the current prohibitionist strategy. The results of the study reveal an interpretation of the drug trafficking problem as a threat to the institutional order, which reduces the confrontation capacity of the critics of the proposed policy.

Keywords: agenda setting; policy dynamics; cognitive mechanism; policy stability; antidrug policy.

DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-761220190442>

Artigo recebido em 02 dez. 2019 e aceito em 18 jun. 2020.

[Versão traduzida]

ISSN: 1982-3134



1. INTRODUÇÃO

Na América Latina, o desapontamento político, a falta de legitimidade e de resultados fazem com que as políticas públicas estejam constantemente enfrentando dismantelamento e tensões de transformação. Essas dificuldades impedem a continuidade das políticas e levam a um cenário de profunda instabilidade governamental que é considerado uma característica dos países da região (Brinks, Levitsky, & Murillo, 2019).

Dessa forma, os governos dirigem seus esforços para manter a continuidade das políticas face à instabilidade governamental. Então, apesar de alguns autores, como Majone (1989), argumentarem que a estabilidade depende da percepção da sociedade sobre a eficiência da política, este é um cenário remoto na região. Na América Latina, muitas políticas públicas são consolidadas na agenda do governo apesar do cenário de inconsistência institucional, da constante percepção social de fracasso e a falta de sucesso das políticas.

Um exemplo evidente disso é a política antidrogas que tem sido implementada há quase quarenta anos em muitos países latino-americanos e, particularmente, na Colômbia. A estratégia, que tem um claro componente repressivo em sua essência, constantemente esteve sob atenção dos críticos e, apesar disso, se manteve com uma imagem sólida.

Nesses cenários, governantes utilizam múltiplos mecanismos para assegurar que as políticas que estejam sofrendo pressão de mudança possam superar tal pressão e se manter estáveis. Mecanismos normativos e orçamentários do governo são parte do cardápio, mas existem também artifícios cognitivos, relacionados à argumentação e construção da ideia da política, que são utilizados para superar os impasses de confrontos na esfera pública (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999; Schlager, 2007; Weible & Jenkins-Smith, 2016; Weible & Sabatier, 2006; Zittoun, 2009).

Assim, é comum que, como declarado pela abordagem das coalizões de advocacia (ACF), ambas a ideia e a sua argumentação tenham que ser ajustadas para acomodar mudanças no ambiente político a fim de evitar mudanças substanciais (Sabatier & Weible, 2007). Mas há também mudanças interpretativas severas que são feitas para estabilizar. Portanto, não todas as reinterpretações ou mudanças no contexto dessa problemática implicam uma transformação da política, como sugerido pela abordagem do equilíbrio pontuado (PE). Algumas vezes, mudanças mais amplas na definição ou na interpretação do problema buscam uma melhor adequação aos sistemas de crenças vigentes para assegurar estabilidade.

O caso da política antidrogas na Colômbia é interessante de analisar desde essa perspectiva cognitiva. No início, a política era uma estratégia importada que gerou uma forte resistência social e dificultou a sua consolidação. No entanto, posteriormente, o governo ajustou a interpretação do problema permitindo que a política se consolidasse, apesar do fato de ter sido objeto de constante debate social enquanto a sua conveniência e permanência (Gaviria & Mejía, 2011).

Por conseguinte, é importante entender como a ideia da política conseguiu se adaptar para se consolidar e se manter por mais de trinta anos, apesar dos elevados custos sociais da estratégia e das constantes críticas e pressões para que mudasse. Principalmente no começo, quando o apoio político necessário para consolidar a visão do problema na agenda pública era instável e os atores sociais sentiam que o problema pertencia a outras pessoas.

Manter uma ideia na agenda institucional é tão complexo como entrar nela ou transformá-la. É por isso que a explicação não é eficiência nem inércia, que são as mais comuns na literatura (Peters, 2016).

Em realidade, existe atividade política suficiente para manter estável uma política tão questionável, e entre os mecanismos estão as mudanças no discurso, graduais ou severas, que ajustam a ideia da política (Reynares, 2017; Weible, Sabatier, & McQueen, 2009).

Conforme dito por Zittoun (2009), entender as mudanças nos discursos é fundamental para compreender a dinâmica da política pública. Por essa razão, uma parte desse artigo é dedicada a gerar um quadro analítico que permita a identificação dos mecanismos de estabilidade associados com a construção e a transformação discursiva da ideia.

A fim de esclarecer a questão, esse artigo pretende reconstruir o processo discursivo da política antidrogas na Colômbia durante o seu período de transformação nos anos 1980 e, através dele, identificar os mecanismos narrativos que foram empregados pelos atores do governo para alcançar a legitimidade necessária e a consolidação da estratégia. O caso é considerado relevante para testar o quadro teórico-analítico porque se entende que o discurso da política antidrogas foi ajustado para superar a percepção social de que o problema era estrangeiro e torná-lo um problema do país, associado principalmente com questões de segurança nacional.

Esse documento examina as características e dimensões da discussão sobre a estabilidade de uma ideia de política, dentro do contexto do estudo das dinâmicas das políticas públicas; propõe, então, uma classificação para os tipos de mecanismos cognitivos de estabilidade. Em seguida, o artigo mostra uma análise crítica do discurso feito na discussão pública sobre a guerra contra as drogas no início do problema nos anos 1980, com o fim de identificar os momentos chave em que ocorreram ajustes que pretendiam garantir a continuidade da ideia da política pública.

2. PROCESSO DE ESTABILIDADE E MECANISMOS CONGNITIVOS

2.1. Estabilidade na dinâmica das políticas públicas

Para Majone (1989, p. 95), “tanto a continuidade como a mudança são inerentes à concepção de política pública”. Isso ocorre devido ao fato de que uma política pública, para ser reconhecida como tal, requer um componente consistente e estável (Zittoun, 2009), que seja socialmente identificável; mas isso só pode ser delimitado com uma compreensão conjunta dos eventos de transformação, como proposto por estudos sobre dinâmicas de políticas públicas (Capano, 2009; Capano & Howlett, 2009). Em outras palavras, para dar uma identidade a uma política pública, se deve resolver a seguinte questão: como se sabe o que mudou realmente?

Após uma revisão aprofundada nas formas de responder essa pergunta, a premissa do Real-Dato (2009) a respeito da heterogeneidade de abordagens sobre as dinâmicas de mudança e estabilidade ainda está em vigor (Ver Peters & Zittoun, 2016). Então, a existência de uma literatura clara, de autores que não estão acostumados a comunicarem-se entre si, levou a dificuldades analíticas relevantes dentro das diferentes abordagens. Algumas delas foram expressas em inconsistências epistemológicas e teóricas associadas, entre outros, com a lógica da progressão (graduada ou interrompida), ou com o papel das estruturas institucionais e dos organismos políticos (Capano, 2009; Real- Dato, 2009a; Zahariadis, 2016), assim como em desafios metodológicos associados com a definição da melhor forma de medir mudança e consistência (Kay, 2009; Sabatier, 2007; Zittoun, 2009).

Neste ponto, a pesquisa enfrenta as dificuldades analíticas de uma variedade de conceptualizações de estabilidade, que se torna ainda mais complexa pelo fato de que a maioria das abordagens são

demasiadamente enfocadas na mudança. Dependendo da abordagem, isso é entendido como o resultado da inércia, como é o caso do modelo de Múltiplas Correntes (MSF) (Kingdon, 1984; Zahariadis, 2007, 2016); de um cenário bloqueado, devido a restrições institucionais, como para alguns institucionalistas (Pereira, Singh, & Mueller, 2011; Peters, 2016; Polski & Ostrom, 1999; Tsebelis, 2002); ou o produto de uma dinâmica evolutiva-incremental, como a abordagem do PE (Eissler, Russell, & Jones, 2016; Jones, 2002; True, Jones, & Baumgartner, 2007), da ACF (Sabatier, 1988; Weible et al., 2009) e do institucionalismo histórico (HI) (Jacobs, 2010; Rayner, 2009; Sven Steinmo & Longstreth, 1992; Thelen, 2010).

O que é claro desta variedade de conceptualizações é que uma melhor compreensão do lugar da estabilidade na dinâmica exige três elementos importantes: que não existe um caminho único para a estabilidade, que a mudança também é usada como um mecanismo de estabilização e que é necessária uma melhor clareza em como processos políticos são ativados no cenário governamental tendo em face as perturbações no ambiente (Capano, 2009).

Devido aos enormes esforços dos governos e dos atores políticos para consolidar e manter uma ideia de política, se entende que a estabilidade não pode ser considerada um simples estágio passivo na dinâmica e que, pelo contrário, por trás dela há um amplo processo de atividade política e governamental, que configura a arena da ação e determina a trajetória da intervenção estatal.

Compreender a estabilidade como um processo político requer uma abordagem integrada, que reconhece que ela pode ter diferentes origens e mecanismos de progressão (Capano & Howlett, 2009; Greif & Laitin, 2004; Lindner, 2003), em que os fatores estruturais e agenciais estão relacionados, e onde os atores têm um importante poder discricionário e capacidade de ação para guiar os processos de estabilização, em reação a mudanças no ambiente político.

Nesse processo político, uma parte importante dos esforços é focada na consolidação de uma ideia de política que possui impacto na consolidação do cenário político. Por exemplo, para a abordagem da PE, o processo de estabilidade é o da política do subsistema, no qual a estabilidade é alcançada através do enquadramento que se dá ao problema. Isso envolve a configuração e a reafirmação da imagem da política, a qual é entendida como informação empírica e interpelação emocional conectada com valores políticos que transmitem uma ideia de política para o público e permitem a consolidação de uma estrutura institucional estável que se traduz em um monopólio de política pública (True et al., 2007). O processo é semelhante na abordagem da ACF, na qual a formação de um sistema estável de crenças facilita a formação das coalizões de advocacia da política (Sabatier, 1988; Weible & Jenkins-Smith, 2016; Weible, Sabatier, & McQueen, 2008).

O processo também pode envolver restrições em sua trajetória, como colocado por abordagens institucionalistas, nas quais a estabilidade não é entendida como uma imagem estática (uma fotografia), mas como um processo político inteiro em que a ideia da política pública posteriormente vai limitar a discricção das decisões dos governantes (Pierson, 2000). Dessa forma, os atores políticos atuarão para condicionar as decisões políticas no futuro e são formados padrões de ação e decisão para orientar o comportamento dos atores no espaço das políticas públicas (Jacobs, 2010) e restringir outras opções possíveis, limitando a possibilidade de mudança.

Ao integrar abordagens, a estabilidade pode ser considerada como a presença de uma base consolidada de interpretação, de crenças sobre políticas públicas, seus propósitos e valores (Majone, 1989, 1996). Uma base que irá condicionar o conjunto de opções de política pública e gerar um acordo de adesão social a uma ideia e estrutura de governo já existente.

Essa base não só é protegida por variações de adaptação, que buscam diluir as pressões por mudança, como proposto por (Baumgartner & Jones, 2002), como também pode envolver mudanças importantes nas narrativas, nos valores aos quais elas são associadas ou nos propósitos que permitem uma melhor adaptação do sistema de crenças dos agentes na esfera pública. Então, nem todas as variações implicam transformação, dado que muitas vezes elas são feitas precisamente para estabilizar a sua base.

2.2 Mecanismos cognitivos de mudança para a estabilidade das políticas públicas

A consolidação de uma ideia é um processo e não apenas uma questão de oportunidade, como sugere Kingdon, mas necessita um tipo específico de atividade discursiva, de persuasão, tanto por parte dos governantes como dos empresários políticos (*policy entrepreneurs*), para unir o problema e a solução preferível. Esse processo, que inclui tanto esforços discursivos como relacionais (Majone, 1989), normalmente requer não apenas a produção de argumentos para sustentar a solução, mas também a reformulação do problema em si e o ajuste da solução baseado nessa reformulação (Zittoun, 2009). Então, a questão não é se a persuasão ou a argumentação são necessárias para consolidar uma política pública, mas que forma elas incorporam e quando (Majone, 1989).

Para Thelen (1999), uma compreensão de como a lógica da estabilidade e da mudança estão interligadas requer a identificação dos mecanismos que reproduzem e retroalimentam elas, a fim de identificar como esses mecanismos, por sua vez, podem ser rompidos (o que seria a porta para a mudança). Os mecanismos podem ser de vários tipos. Para Tilly (2001), dentre outros, estão os relacionais, que alteram as conexões entre pessoas, grupos e redes interpessoais; e os cognitivos, que operam através de alterações das percepções individuais e coletivas.

A formulação de políticas públicas representa as interpretações dos sistemas de crenças de atores políticos (Weible & Jenkins-Smith, 2016). Assim, o processo persuasivo busca garantir estabilidade consolidando um mapa mental compartilhado e amplamente disseminado que facilita uma interpretação conjunta da realidade (Denzau & North, 1994). Isso promove um fortalecimento relativo do grupo de atores cuja interpretação influenciará os cenários de discussão pública, o que ajudará a transcender a ideia da política para futuros momentos de tomada de decisão.

Em muitos casos essa construção de um mapa mental compartilhado só é alcançada através de mudanças radicais na narrativa política. Isso porque com elas é possível diminuir as discrepâncias entre a ideia da política e o sistema de crenças corrente. Assim, atores políticos ativam os mecanismos cognitivos para conseguir um aumento na legitimidade da ideia da política, a adesão de mais defensores, maior comprometimento daqueles que já existem ou uma diminuição na validade do discurso das coalisões contraditórias. De acordo com o tipo de transformação cognitiva que ocorre, dois grupos de mecanismos por ser distinguidos: i. Ajustes marginais; e ii. Reinvenções interpretativas.

Os mecanismos de ajustes marginais atuam na periferia (objetivos secundários, linhas de ação ou programas complementários), oxigenando a ideia e insinuando que existe um processo de contínuo aprimoramento e adaptação às novas realidades do problema. Nesse sentido, como indicado pela ACF, o objetivo é garantir que a política não transcenda para um cenário de discussão mais amplo que ponha em risco a sua continuidade (Weible et al., 2009).

Esses tipos de mecanismos buscam mostrar uma atitude proativa por parte do governo através de variações na segunda ordem de componentes da política. Há também aqueles que buscam mostrar uma

capacidade receptiva para reconhecer necessidades de melhorias, como a eliminação de componentes periféricos que são objeto de crítica ou que evidenciam uma disfunção prática, assim como a exclusão ou modificação de conceitos ou definições conflituosas.

Por seu lado, reinterpretções não servem apenas para promover mudanças, como proposto pelo PE com o conceito de reestruturação (Eissler et al., 2016). Elas também servem para consolidar uma solução política alterando a relação entre o problema e a solução (Zittoun, 2009). Isto acontece quando os atores políticos conseguem alterar a percepção da política através de uma aparente transformação funcional da mesma, mas mantém a essência da base intacta. Isto pode ocorrer de duas formas. Primeiro, reinterpretando a natureza do problema, onde se coloca um novo problema a ser solucionado com a estratégia já existente (reinterpretação do problema Aguilar, 2003); segundo, reinterpretando a extensão do problema, onde se argumenta que o problema tem novas dimensões que precisam ser abordadas pela política (ex. além do tráfico de exportação, o tráfico de consumo interno deve ser combatido). Este último normalmente leva a ajustes marginais na política.

Este tipo de mecanismo é usado quando a pressão por mudança torna difícil sustentar a ideia da política através de melhorias marginais. Isso acontece quando a política pública parece injustificável para o propósito criado e a coalizão por mudança tem ampla legitimidade na opinião pública.

Em resumo, o vasto conjunto de mecanismos cognitivos reflete que os fazedores de políticas públicas possuem diversas formas de gerar mudanças na percepção da rede de atores para manter a ideia da política estável. Esses ajustes permitem, na prática, melhorar o ambiente governamental através de uma narrativa que exhibe um governo ativo, que procura ajustar e corrigir falhas, o que pode ajudar a melhorar o apoio às ações do governo, ou pelo menos fornecer um compasso de espera, na esperança de que o interesse daqueles que demandam mudanças se desvaneça.

3. ANÁLISE DO DISCURSO PARA A IDENTIFICAÇÃO DE MECANISMOS COGNITIVOS

O presente estudo aborda o problema a partir da metodologia da análise crítica do discurso. Isso porque a questão de como os governos conseguem estabilizar a ideia da política antidrogas se encaixa bem nas preocupações da análise crítica do discurso, a qual é centrada no uso do discurso público como mecanismo de dominação, controle, e poder que influencia as ações dos atores políticos (Van Dijk, 2015). A abordagem empregada inclui o discurso político que está além dos discursos oficiais. Logo, o discurso inclui todas as palavras e frases que são utilizadas por todos os atores relevantes no espaço político e durante todo o processo de formação da política (Zittoun, 2009).

Nesta análise, foi seguida a abordagem de Van Dijk, buscando fornecer uma explicação sistemática das estruturas complexas e estratégias do discurso. A análise visa a reconstrução do evento comunicativo (cenário, participantes e objetivos) que está por trás do discurso, e o impacto dessa narrativa na cognição social, principalmente em futuras decisões de políticas públicas e no posicionamento de atores críticos.

Assim, a análise foca nas intervenções feitas por atores relevantes, ambos promotores e detratores da política, nas quais eles expressam seus posicionamentos sobre a política e sobre seu processo de desenvolvimento.

A análise do processo persuasivo é realizada em três dimensões: a linguística, a intertextual e a social (Fairclough, 2003). Na dimensão linguística, o vocabulário, a gramática, a coesão e as estruturas textuais são analisadas para identificar como eles modulam o discurso, seu significado e sua relevância.

Isso para mostrar hipóteses sobre relações sociais e identidades que são construídas, e visões sobre o conhecimento e o sistema de crenças presente no discurso.

A dimensão intertextual entende que o discurso é formado relacionando-se com outros. Relações que podem ser tanto situacionais, que implicam o momento em que o discurso ocorreu, como sequenciais, relacionadas à trajetória do discurso assim como a outras narrativas anteriores que o alimentam; com fim de identificar como esses discursos são transformados no tempo, ajustados como resposta a ou apoiados em fragmentos de outros textos, com os quais eles estão relacionados por meio da assimilação, contradição ou crítica.

Por fim, o discurso político é analisado com relação ao seu impacto ideológico e hegemônico. O primeiro implica analisar os significados e configurações da realidade como produto e contribuição para a produção, reprodução e transformação das relações dominantes. E o segundo implica revisar o discurso como parte da disputa hegemônica e como ferramenta de grupos de poder.

Assim, a unidade de registro do componente linguístico são as estruturas textuais que referencia a defesa e a crítica dos componentes da política. A análise intertextual examina a sequência do discurso, entendendo a variação da narrativa de defesa como uma reação coerente aos discursos críticos. E o componente social da análise leva a um estudo da construção da realidade do problema contido nas narrativas e o uso delas para conquistar uma vitória na esfera pública. O estudo é baseado no método da análise de conteúdo. Nesse caso, o discurso dos fazedores de políticas e agentes de mudança e, a análise do conteúdo de documentos de políticas públicas.

A categorização foi feita com base na dimensão intertextual, que é a que mais consegue dar conta da dinâmica do discurso político. Isso permite ordenar a informação coletada em unidades analíticas, associadas à reconstrução do processo de contenção. Assim, o Quadro 1 define as principais categorias para as unidades de argumentação que permitem organizar os que chegam do conteúdo analisado por meio do software NVivo.

QUADRO 1 UNIDADES DE REGISTRO DE CONTEÚDO

Postura crítica	Argumentos da política pública
<input type="checkbox"/> Críticos das políticas públicas	<input type="checkbox"/> De validação da relevância da política pública
<input type="checkbox"/> De cobrança de mudança da política pública	<input type="checkbox"/> De resposta aos críticos
<input type="checkbox"/> Argumentos de apenas uma parte da reivindicação da política	<input type="checkbox"/> Introdução de ajustes à política
<input type="checkbox"/> De queixa de mudança e proposta alternativa	<input type="checkbox"/> Argumentos para reverter alternativas

Fonte: Elaborado pelo autor.

Para essa pesquisa, uma matriz de comunicados de imprensa e discursos oficiais foi desenhada e contém aproximadamente 207 referências de todo o período de estudo, que vai de 1979 a 1989, as quais foram selecionadas por conter expressões discursivas ou entrevistas dos principais atores no espaço político do governo (ambos defensores e críticos). A pesquisa foi feita através de um trabalho de arquivo e de relações de palavras chaves para o processo histórico da política de luta contra as drogas.

Finalmente, para a obtenção de uma triangulação para fortalecer a análise de conteúdo, foram utilizadas fontes secundárias que analisaram a evolução da luta contra drogas. Para este efeito, foram consultados documentos de pesquisa, monografias e registros históricos.

4. CONSOLIDAÇÃO DO TRÁFICO DE DROGAS COMO UMA QUESTÃO DA AGENDA PÚBLICA E ESTABILIZAÇÃO DA LUTA CONTRA DROGAS (1979-1989)

4.1. O Início da guerra contra as drogas: as primeiras narrativas

A guerra contra as drogas foi uma estratégia importada, apoiada pelas diretrizes políticas emitidas pelo governo dos EUA, promulgadas no início dos anos 1970 (Gaviria & Mejia, 2011). Esse discurso leva o problema para o lado da oferta, afirmando que se houvesse produção, haveria consumo (Tokatlian, 2000a). Assim, desde o início, o cerne da política foi orientado a partir de uma abordagem punitiva e proibicionista, entendendo o problema como um objeto de política criminal e centrando a ação no controle da oferta de drogas ilícitas.

Dessa forma, e embora fosse uma questão alheia aos problemas nacionais, na Colômbia, como em muitos países latino-americanos, uma enorme quantidade de recursos públicos começou a ser direcionada para o combate ao problema, embora o país estivesse muito mais preocupado com a fragilidade institucional do Estado e da sua estrutura econômica (questões relacionadas com os extensos esforços de modernização que estavam sendo feitos).

Por ser um problema importado, a luta contra as drogas para o governo colombiano passou a ser mais uma questão de corresponsabilidade com a comunidade internacional. E, como pode ser visto no Quadro 2, o governo dos EUA estimulou esse argumento, no qual os países produtores tinham um dever apesar de não enfrentarem problemas de dependência de drogas nos seus territórios (Thoumi, 2006; Tokatlian, 1990).

QUADRO 2 PRONUNCIAMENTOS DE REPRESENTANTES DOS EUA

Lee Dogoloff (Assistente do Presidente Carter para Assuntos relacionados a Drogas)

"A erradicação de plantações oferece outra oportunidade para reduzir a oferta dos cultivos ilícitos a partir da fonte... Essa estratégia foi provada como sendo o método mais eficiente de reduzir o cultivo ilegal nesses países que não têm um histórico profundo de cultivo de papoila e uso de ópio."

Diego Asencio (Embaixador dos EUA na Colômbia) *"O Presidente Turbay tomou uma postura vigorosa e intransigente contra o tráfico de narcóticos ilícitos... 'A campanha em La Guajira é um modelo no seu gênero e foi reconhecida como tal no meu governo.'"*

Fonte: El Tiempo (1979a, p. 8A).

A narrativa de corresponsabilidade se deu, em parte, porque o governo colombiano aderiu a convenções internacionais, que o obrigavam a atuar sobre o problema (Thoumi, 2009). Além disso, os objetivos da guerra contra as drogas eram o ponto central dos interesses do governo dos EUA na região (Thoumi, 2006). Isso criou uma restrição institucional, que exogenamente obrigaria o governo colombiano a buscar convencer a sociedade da necessidade de enfrentar o problema e configurar o melhor cenário para a política. Essa restrição era constantemente recordada desde Washington:

“Eu não estou convencido pelo argumento de que o único jeito de acabar com as tarefas desse negócio seja legalizar o mercado. Para além dos contra-argumentos relacionados com as convenções internacionais que a Colômbia assinou... há outro fator que me parece primordial... Como seria possível legalizar o tráfico de maconha unilateralmente...? Eu imagino que a sociedade que tentar legalizá-lo se tornará uma nação pirata...” (El Tiempo, 1979b, p. 8A).

No entanto, desde o início, o problema provou ser mais complexo do que o esperado. Uma explosão da produção de maconha no norte do país (a marimbera bonanza) demonstrou a complexidade do desafio (León, Atehortúa, & Rojas, 2008; Santander, 2009; Sarmiento & Moreno, 1990). Isto acionou os alarmes da esfera pública, onde começaram a questionar as justificações sobre a motivação dessa briga.

4.2. O discurso público: Moralidade, Legalização e Extradução

No final dos anos 1970, quando as ações contra o tráfico de drogas estavam aumentando em intensidade, a aceitação social e pública da visão internacional do problema das drogas era muito baixa (Peñaranda, 2009). Quase 44% da população considerava que a maconha era menos ou igualmente prejudicial que o álcool, uma bebida que era legalizada; e menos de 2% dos colombianos consumiam, então uma parte muito pequena da produção ia para o mercado interno (Vargas, 2010).

Mas também houve resistência pública, porque vários setores da sociedade, incluindo uma gama de setores políticos e econômicos tradicionais, viram o tráfico de drogas como positivo para a economia colombiana. Uma resistência que tinha o seu lado negro. Muitos traficantes de drogas e políticos relacionados promoveram ideias para beneficiar o desenvolvimento local e doutrinas nacionalistas. Foi o caso de Carlos Lehder, que formou um movimento político na região onde morava, Quindío, chamado Movimento Nacional Latino, onde ele incentivou uma visão positiva do tráfico de drogas. As suas duas frases de guerra eram “A maconha é para o povo” e “A cocaína é para ordenhar os ricos” El “loquito” Carlos (Semana magazine, 1987, p. 23).

É por isso que o governo colombiano, junto com muitos setores da sociedade civil, teve que fazer uma forte defesa da política. Para tal, e dado que o argumento de corresponsabilidade não permeava a opinião pública, os defensores começaram a mudar seu discurso argumentando que, embora o problema do consumo não fosse um problema para o país, não confrontar a produção de narcóticos e colaborar com a luta internacional era um fracasso moral muito grave que contrariava os princípios éticos da nação. Isso foi evidente nas intervenções públicas daqueles que defendiam a medida (veja o Quadro 3).

QUADRO 3 POSICIONAMENTOS NA COLÔMBIA A FAVOR DA LUTA CONTRA AS DROGAS

Monsenhor Pedro Rubiano: *“A legalização pode produzir muito de dinheiro para o Estado. O que eu pergunto é quais são os valores que devem governar a conduta da comunidade: o valor do dinheiro ou o valor da pessoa? É justificável degradar a pessoa humana para obter moeda estrangeira, para obter dinheiro?”* (El Tiempo, 1979, p. 14A).

General Camacho Leyva, Ministro da Defesa: *“Eu não acredito que legalizar o mau possa trazer nada bom”* (El Tiempo, 1980, p. 6A).

Fausto Mario Charris, Ex-Secretário da Federação Agrária Nacional: *“As organizações camponesas concordam, e elas nos disseram isso, que a terra é para produzir comida e não elementos nocivos para a humanidade”* (El Tiempo, 1979e, p. 10B).

Julio César Turbay, Presidente da Colômbia: *“É impossível a legalização da maconha, porque os efeitos de uma medida dessa natureza causariam tais falhas éticas, tal perturbação social que eu não ousaria realmente patrocinar uma medida dessa natureza”* (El Tiempo, 1979e, p. 10B).

Fonte: Elaborado pelo autor.

Mas este novo argumento não se consolidou na agenda pública. Os custos sociais da guerra contra as drogas e a resistência pública começaram a aumentar e vários atores começaram a tornar visível que o tráfico de drogas gerou um cenário de corrupção e violência que alterou a ordem institucional, apenas evitável com a legalização (Santos, 1979; Tokatlian, 2000b). Esta era a posição dos empresários políticos que eram contra a política, como é o caso de um dos mais importantes líderes sindicais do país, Ernesto Samper, presidente da Associação Nacional de Instituições Financeiras, que propôs a legalização como a solução para o problema moral que o país enfrentava (Samper, 1979).

No Estado, figuras tão importantes como a Controladoria Geral da República, magistrados dos tribunais superiores, congressistas e militares estavam a favor da proposta de Samper (El Tiempo, 1979c; Tokatlian, 2000b). O mesmo aconteceu a nível regional, onde também se manifestavam a favor da legalização, especialmente nas áreas onde houve grande influência do que tinha sido conhecido até então como Marimbera Bonanza. Por exemplo, o prefeito de Valledupar disse que, “em certa medida, a legalização pode ser benéfica para o país” (El Tiempo, 1979c, p. 14A).

A situação da discussão pública era crítica. O apoio político necessário para consolidar a visão do problema na agenda pública era instável, e atores chave não estavam completamente assegurados. A prova disso foi a oposição aberta do Presidente do Senado, Héctor Echeverri, que, junto com outros Senadores, começou a questionar a estratégia do governo e a promover a legalização. Ele se opunha principalmente ao uso das forças militares em questões de segurança interna e viu que o seguimento da estratégia implicaria “suportar os pecados de outros” (El Tiempo, 1979d). Por esta razão, o senador também apoiou a iniciativa da legalização, para que a Colômbia, em associação com outros países latino-americanos, comercializasse com as nações consumidoras, advertindo que caso contrário seria muito difícil controlar o comércio ilegal.

O argumento moralista não parecia e a questão das drogas não era publicamente percebida como um problema por um vasto setor da sociedade e que, pelo contrário, “o trabalho estava sendo feito para um país estrangeiro”. O discurso do Juiz Samuel Buitrago evidencia isso,

O Estado terá que mudar a forma como está lidando com o problema das drogas, tem que mudar, eu não sei quando, porque isso saiu do controle e todas as pessoas que estão informadas dos acontecimentos diários percebem que estamos trabalhando para um poder estranho (El Espectador, 1986 como citado em Tokatlian, 2000b, p. 158).

4.2.1. Da moralidade à ameaça institucional: o caminho para a consolidação da agenda

Dado que a chamada moral e a corresponsabilidade não pareciam ecoar, a consolidação da política começou a abrir um outro caminho argumentativo. Um associado com a ameaça à instabilidade institucional que o problema das drogas representava. Um maior papel da “nova classe emergente”, a corrupção e o enfraquecimento do Estado - especialmente do seu sistema armado - e a perda da soberania judicial foram os fatores que começaram a gerar mal-estar na classe política tradicional.

A crítica era que o tráfico de drogas corrompia e distraía o governo e os militares de problemas mais relevantes e ameaçadores para o Estado, como reportado então:

Os altos funcionários militares colombianos nunca ocultaram o seu descontentamento com a campanha antimacanha... Eles acreditam que isso afasta o exército de sua principal função, que é zelar pela segurança nacional, e expressaram em privado o seu receio de que os soldados possam ser corrompidos pelos traficantes de drogas (El Tiempo, 1980, p. 6A).

O discurso de oposição começou a refletir essa mudança na discussão. Ernesto Samper, que defendeu a legalização, começou a expressar preocupação de que o tráfico de drogas, e a classe emergente que o acompanhava, pudesse ser uma séria ameaça para os privilégios das classes tradicionais e, além disso, um sério desafio para a já fragilizada estabilidade institucional do país. Para ele,

No fim do dia, nós estamos entre reconhecer as máfias e redirecionar elas ou ser desconhecidos para elas e perder-nos todos. Tal como como sugerimos há exatamente um ano atrás a legalização da macanha como a única forma de legitimar essa renda, também nos parece hoje conveniente propor a necessidade de dar aos capitais subterrâneos válvulas institucionais de fuga... para evitar que, pela sua permanência na clandestinidade, esses capitais e seus proprietários ponham um fim as nossas instituições e em nós mesmos (Samper, 1980, p. 22).

O novo discurso pode ser resumido com a frase do sociólogo Ibán De Rementería, que declarou nos anos 1980: “o Estado não persegue o tráfico de drogas porque ele corrompe a saúde pública, mas porque a corrupção ameaça à saúde do Estado” (De Rementería, 1984, como citado em Arango & Child, 1985).

4.3. O gatilho da agenda: o assassinato de Lara Bonilla

Na esfera pública, a mudança do discurso moral para o debate sobre o impacto institucional do tráfico de drogas começou a consolidar-se. No entanto, a janela de oportunidade ainda não tinha sido aberta para introduzi-lo ao cerne da política e, assim, resolver a falta de legitimidade pública.

Os empresários políticos, liderados pelo Ministro da Justiça, Rodrigo Lara, e seu partido político, o Novo Liberalismo, adotaram o termo “dinheiro quente” para indicar a penetração do tráfico de drogas na vida institucional do país. Para o ministro, essas verbas afetavam a democracia, devido à sua proximidade com a classe dirigente e a cooptação do Estado; e suas implicações para o eleitorado, cujo voto foi enfraquecido pela sedução do dinheiro ilegal (Lara, 1983). Assim, desde que o Ministro tomou posse em outubro de 1983, atividades repressivas aumentaram, assim como o discurso beligerante contra o tráfico de drogas. Essa situação atingiu seu ápice no fim de 1983, com o mandado de prisão para Pablo Escobar, então deputado na Câmara dos Representantes.

Assim, os esforços do Ministro Lara para reforçar e intensificar a estratégia fizeram dele o alvo dos traficantes de drogas, que, incapazes de corrompê-lo, finalmente o assassinaram, em abril de 1984. A partir deste fato histórico, o governo vira a interpretação oficial do problema de cabeça para baixo, e começa a associá-lo diretamente com uma ameaça à ordem institucional. O evento abalou toda a sociedade, e funcionou como gatilho para a mudança do problema na agenda, delineando uma nova linha de argumentação, em vigor até hoje.

4.4. Repensando o problema: as drogas como um problema de segurança nacional

Para a opinião pública, o assassinato no Ministro Lara Bonilla mostrou que o que se temia era verdade, e a consolidação do posicionamento social desses novos grupos emergentes poderia ter consequências sérias para a ordem social em termos da sua desestabilização e, ainda mais preocupante, em termos de deslocamento dos atores tradicionais no poder. Essa agitação social foi muito habilmente utilizada pelos atores políticos a fim de promover uma grande mudança no entendimento do problema e, assim, obter a legitimidade que eles almejavam há tempos para a luta contra as drogas.

O problema já não é mais visto como alheio e a política começa a ser entendida como uma necessidade premente de enfrentar uma ameaça à ordem institucional do Estado colombiano. Desta forma, o apoio político e social que a estratégia imposta pelo governo dos EUA tanto necessitava foi alcançado; foi dada legitimidade aos atores de advocacia; e a necessidade de medidas repressivas e política criminal foi justificada.

Isso inclui a aceitação pública da extradição como parte dos instrumentos repressivos da política, ao ponto de que o presidente a concebeu como um “instrumento jurídico para combater a impunidade da conduta criminosa, principalmente em face ao desenvolvimento de formas criminosas que, por sua organização, recursos, capacidade operacional e área de influência (...) colocam em perigo a comunidade internacional” (Thoumi, 2006).

A mudança foi imediata. No discurso do funeral do Ministro Lara Bonilla, o Presidente Betancur anunciou a declaração de estado de sítio, que foi formalizada no dia seguinte pelo Decreto 1038 de 1984, que foi amplamente apoiado por diferentes partidos políticos. Na justificação do decreto, se afirmava:

Que, devido à ação persistente de grupos antissociais relacionados ao tráfico de drogas, o funcionamento normal das instituições em desacato criminoso à sociedade colombiana está sendo seriamente perturbado, com consequências para a segurança dos cidadãos, paz pública e saúde, e a economia nacional (Decreto 1038 de 1984).

A assimilação deste novo discurso e seu efeito na resistência que os principais atores tinham em relação à política são muito bem observados na mudança do posicionamento que antigos opositores, como os Supremos Tribunais, tinham enquanto à extradição, como mostra o Quadro 4.

QUADRO 4 COMENTÁRIOS DOS ATORES JURÍDICOS A FAVOR DA EXTRADIÇÃO

Humberto Murcia Ballén, Presidente do Supremo Tribunal de Justiça: *Eu acredito que a autonomia, a independência que a justiça tem deve ceder nestes tempos. Não se trata de criminosos comuns, mas de um grupo de pessoas que estão atacando a ordem jurídica nacional e internacional.*

Alfonso Reyes Echandia, magistrado do Supremo Tribunal: *Tal como aparece, eu não posso se não reiterar o que o tribunal disse. Cada tratado internacional é um compromisso do país para trabalhar conjuntamente na luta contra esse tipo de crime.*

Fonte: El Tiempo (1984a, p. 14C).

Além disso, com o novo discurso, a opinião pública já não via com bons olhos a sociedade dos narcotraficantes com os políticos, razão pela qual estes últimos tiraram seu apoio visível - embora, certamente, como a história iria mostrar mais tarde, nunca o invisível. A prova dessa reversão na legitimidade pode ser observada no apelo que o Presidente Betancur fez durante o funeral do Ministro Lara, no qual expressou:

Não mais reuniões de salão para comentários cômicos sobre aqueles que acabam de enriquecer com o tráfico de moedas manchadas de sangue! Não mais ídolos de lama, criados à sombra da pobreza, prontos para uma gratidão irrefletida pelo presente negro de um parque, de uma escola ou de uma fórmula médica... (Betancur, 1984, pp. 1A-1B).

A consolidação do novo discurso também foi muito útil para o governo dos EUA que, sendo um dos seus principais defensores políticos, finalmente conseguiu um verdadeiro comprometimento por parte da Colômbia na luta contra as drogas. Para Orozco Abad e Aponte (1992, p. 257), “a morte de Lara Bonilla significa, nesse sentido, o momento de internalização definitiva do modelo americano de segurança nacional na política criminal antidrogas”.

O discurso de segurança nacional também diminuiu a resistência dos atores antagonistas (Cubides, 2004). E então, setores como os sindicatos, que anteriormente exprimiam reservas, começaram a manifestar-se a favor da estratégia, como mostra a declaração da Federação Nacional dos Comerciantes (Fenalco):

O sacrifício do Ministro Lara Bonilla não será inútil, e seu exemplo “deve penetrar muito profundamente na consciência de todos os Colombianos de bem, que decididamente e energeticamente fecharão fileiras para defender o patrimônio que nos é mais caro: Os valores morais e institucionais forjados pelos nossos anciãos com tantos esforços e durante tantos anos... Rodrigo Lara foi ao sacrifício por causa da condição especial que os próprios colombianos concederam ao enriquecimento ilícito. (El Tiempo, 1984b, p. 1A).

Embora o gatilho do processo tenha ocorrido em 1984, o esforço político para sua consolidação continuou. Assim, o processo de institucionalização foi estendido durante a administração Barco, iniciada em 1986, e condicionaria a trajetória política até hoje. Desde então, a internalização do problema das drogas como uma questão política no país foi consolidada, ao ponto de poder ser considerada a questão mais preeminente para os governos subsequentes. Nas palavras do Presidente Barco: “A luta contra o tráfico de drogas (...) é uma verdadeira guerra para a sobrevivência das instituições democráticas e a defesa das liberdades públicas dos colombianos” (Soley, 2008, p. 59).

O que aconteceu no governo Barco, e nos governos seguintes, é que decisões sobre a questão das drogas foram condicionadas pelo discurso que foi forjado no combate a uma ameaça institucional onde a solução repressiva era necessária. Assim, o que começou como uma questão que gerava grande resistência, a guerra contra as drogas se tornou necessária para a estabilidade do país. Em 1988, 75% da população já era contra a legalização da maconha (Tokatlian, 2000a), tornando evidente a aceitação da política proibicionista. Tanto a aceitação social como o condicionante para futuras decisões de políticas satisfazem os critérios teóricos de estabilidade da política de base.

5. DISCUSSÃO

A evolução do discurso a favor da luta contra as drogas na Colômbia, onde se passa de uma narrativa de cooperação para uma de ameaça a segurança nacional, mostra os amplos esforços políticos que os atores têm que fazer para consolidar e manter a estratégia de política pública. O que foi observado é que os empresários políticos empregaram múltiplas estratégias que buscavam dar significado e produzir um viés a favor da sua ideia preferida (Zahariadis, 2016), incluindo mudanças importantes na narrativa.

Esses esforços de consolidação e estabilidade vão além de conter a discussão, e excluem qualquer passividade dos governantes ou inércia, tal como proposto em algumas abordagens à dinâmica das políticas públicas. Neste caso em especial, igualmente se observou que mudanças drásticas ou reiteração também foram utilizadas para consolidar políticas.

Os esforços políticos são constantes e ocorrem em todas as frentes, tanto no subgoverno da política, como na sua macroestrutura de sistema político. Neste caso, o sucesso permitiu um cenário governamental adequado, dando forma ao processo de formulação da política, e um aumento na legitimidade dos atores de defesa (Peters, 2016). Assim, a estabilidade é explicada em termos do retorno incremental de poder, tal como observado na forma como a nova narrativa alimentou a legitimidade do executivo, assim como a das forças militares e do governo dos EUA para intervir no problema.

Este caso também reflete o fato de uma parte importante do esforço político para a estabilidade estar centrada na construção de narrativas que afetam a interpretação coletiva da política. Controlar a modelação do sistema de crenças é crucial na disputa das políticas públicas. Como argumenta North (2007, p. 45), “as crenças mantidas pelos humanos determinam as decisões que eles tomam, e estas, por sua vez, estruturam as mudanças na paisagem humana”.

Portanto, não é surpreendente que a reinvenção da política, associando-a com um novo problema, tenha sido um mecanismo exitoso, já que conseguiu encaixar no sistema de crenças existente uma ideia que anteriormente era completamente estranha. Assim, a ideia da política permitiu que as entidades governamentais moldassem o cenário governamental e o processo de formação da política em questão.

As políticas públicas também são uma tradução do sistema de crenças dos atores (Weible & Jenkins-Smith, 2016). Logo, quando a ideia é externa, muitas vezes os atores resistem a ela, porque eles não

veem nela a sua interpretação da realidade do problema. Foi isso o que inicialmente aconteceu com o problema das drogas na Colômbia. Esse desafio foi solucionado com uma mudança importante no discurso e com o uso de uma janela política oportuna.

Também se reconhece que os atores críticos desempenham um papel muito importante na consolidação das crenças. Mesmo que não tenham capacidade de transformação, eles causam impacto ao discutir a ideia, o que a valida, e ao promover uma resposta constante daqueles que governam e defendem a estratégia. Nesse sentido, as narrativas que formam um sistema estável de crenças ao redor da política são construídas de forma dinâmica e respondem de maneira importante à situação crítica.

6. CONCLUSÕES

Como se pode notar, durante o período analisado se produziu o que foi definido como um mecanismo cognitivo de reinterpretação da política, onde as narrativas sobre a política mudam para que a estratégia continue, mas associada a um novo problema. Isto mostra que os fazedores de políticas e os empresários políticos podem empregar um vasto repertório de estratégias para tentar unir os fluxos de problemas e soluções (Zaharidis, 2016). Esta mudança no discurso pretendia ganhar legitimidade e se tornar arraigada na agenda política através da união da estratégia ao sistema de crenças existente, onde a maior preocupação estava associada à fraqueza institucional e às ameaças à segurança nacional.

Uma ideia de política pública é mais do que um poderoso instrumento cognitivo através do qual tanto os cidadãos como os atores políticos recebem indicações de como e por que o governo age. Ela também ordena o processo de formulação de políticas (Peters, 2016) e, com suas narrativas distribuem cargas de poder e os atores conseguem se posicionar nos cenários políticos de confrontação.

Assim, as políticas públicas terminam tornando-se importantes instrumentos distributivos, com implicações políticas relevantes (Pierson, 2000), onde o poder se exprime na capacidade de prolongar a mensagem e assim manter a estratégia política de acordo com seus interesses. Logo, ambas a existência e a permanência da ideia facilitam a comunicação entre os atores, permitindo-lhes iniciar a formação de coalizões para defender seus interesses nos espaços públicos de deliberação.

A outra conclusão relevante é que, definitivamente, o cenário de estabilidade raramente é um cenário de inércia política. São importantes os esforços que devem ser feitos pelos atores para ativar os processos de retroalimentação, os quais, além disso, após sua consolidação, requerem manutenção constante. A forma pela qual a política consegue empoderar os atores que a apoiam será fundamental na dinâmica da estabilidade.

É importante analisar em outros casos de reinterpretações de formação de agenda ou reinvenções discursivas ou que outros tipos de mecanismos de variação e ajuste estão presentes e como o discurso e argumentos são utilizados para orientar o apoio ao redor das políticas públicas para a sua estabilidade. Nestes, a análise crítica do discurso pode ser utilizada, uma vez que está relacionada com estes propósitos e permite uma análise do contexto e da incidência dos argumentos na distribuição do poder em cenários de subgoverno da política e no controle político das agendas.

REFERÊNCIAS

- Aguilar, L. F. (2003). Estudio introductorio. In L. F. Aguilar (Ed.), *Problemas políticos y Agenda de Gobierno*. Ciudad de México, México: Grupo Editorial Miguel Angel Porrua.
- Arango, M., & Child, J. (1985). *Los Condenados de la Coca: El Manejo Político de la Droga*. Medellín, Colombia: Editorial J. M.
- Baumgartner, F., & Jones, B. (2002). *Policy dynamics*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Betancur, B. (1984, 03 de maio). Colombia extraditará a criminales. *El Tiempo*, pp. 1A-1B.
- Capano, G. (2009). Understanding Policy Change as an Epistemological and Theoretical Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(1), 7-31.
- Capano, G., & Howlett, M. (2009). Introduction: The Determinants of Policy Change: Advancing the Debate. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(1), 1-5.
- Cubides, F. (2004). Narcotráfico y Guerra en Colombia: Los paramilitares. In U. Nacional. (Ed.), *Violencias y estrategias colectivas en la región andina: Bolivia, Colombia, Perú y Venezuela*. Bogotá, Colombia: Editorial Norma, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales.
- Denzau, A., & North, D. C. (1994). Shared Mental Models: Ideologies and Institutions. *Kyklos*, 47(1), 3-31.
- Eissler, R., Russell, A., & Jones, B. D. (2016). The Transformation of Ideas: The Origin and Evolution of Punctuated Equilibrium Theory BT. In B. G. Peters, & P. Zittoun. (Eds.), *Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives* (pp. 95-112). London, UK: Palgrave Macmillan UK.
- El Tiempo. (1979a, 17 de março). EE.UU. explica esfuerzo en control de drogas. *El Tiempo*, p. 8A.
- El Tiempo. (1979b, 17 de março). Embajador de E.U. destaca campaña contra estupefacientes. *El Tiempo*, p. 8A.
- El Tiempo. (1979c, 17 de março). Contralor, partidario de legalizar la marihuana. *El Tiempo*, p. 14A.
- El Tiempo. (1979d, 19 de setembro). Presidente del Senado: urge vender legalmente marihuana en el exterior. *El Tiempo*.
- El Tiempo. (1979e, 24 de setembro). No se legalizará producción de marihuana: Turbay Ayala. *El Tiempo*, p. 10B.
- El Tiempo. (1980, 27 de fevereiro). El ejercito se retirará de lucha contra las drogas. *El Tiempo*, p. 6A.
- El Tiempo. (1984a, 25 de março). Jueces especiales para el narcotráfico. *El Tiempo*, p. 14C.
- El Tiempo. (1984b, 02 de maio). Ola de indignación en el país. *El Tiempo*, p. 1A.
- Fairclough, N. (2003). *Analysing Discourse: Textual Analysis for Social Research*. London, UK: Routledge.
- Gaviria, A., & Mejía, D. (2011). *Políticas antidrogas en Colombia: éxitos, fracasos y extravíos*. Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes.
- Greif, A., & Laitin, D. D. (2004). A Theory of Endogenous Institutional Change. *American Political Science Review*, 98(4), 633-652.
- Jacobs, A. (2010). Policymaking as Political Constraint . In J. Mahoney. (Ed.), *Explaining Institutional Change* (pp. 94-131). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Jones, B. (2002). Studying Policy Dynamics. In B. Jones. (Ed.), *Policy Dynamics*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Kay, A. (2009). Understanding Policy Change as a Hermeneutic Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(1), 47-63.
- Kingdon, J. (1984). Agenda Setting. In S. Z. Theodoulou, & M. A. Cahn. (Ed.), *Public Policy: The Essential Readings* (pp. 105-113). Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Lara, R. (1983). Narcotráfico: Uno de los problemas más graves del país, 26 de Octubre. In M. Arango, & H. Barbosa. (Eds.), *Colección Pensamiento liberal* (p. 198). Bogotá, Colombia: Imprenta Departamental Antonio Nariño.
- León, A., Rojas, D. M., Atehortúa, A. L., & Rojas, D. M. (2008). El Narcotráfico en Colombia. Pioneros y Capos. *Historia y Espacio*, 4(31), 1-27.

- Lindner, J. (2003). Institutional Stability and Change: Two Sides of the Same Coin. *Journal of European Public Policy*, 10(6), 912-935.
- Majone, G. (1989). *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*. México, DC: Fondo de cultura Económica.
- Majone, G. (1996). Public policy and administration: ideas, interests and institutions. In H. D. Klingemann. (Ed.), *A new hand book of political science* (pp. 610-627). Oxford, UK: Oxford.
- North, D. C. (2007). *Para Entender el Proceso de Cambio Económico*. Bogotá, Colombia: Norma.
- Orozco Abad, I., & Aponte, A. D. (1992). *Combatientes, rebeldes y terroristas: guerra y derecho en Colombia*. Bogotá, Colombia: Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional.
- Peñaranda, L. (2009). Tres Décadas de Noticias en la Prensa Colombiana sobre Drogas Ilícitas. Bogotá, Colombia: Universidad del Rosario.
- Pereira, C., Singh, S. P., & Mueller, B. (2011). Political Institutions, Policymaking, and Policy Stability in Latin America, 53(1), 59-89.
- Peters, B. G., & Zittoun, P. (2016). *Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives*. London, UK: Palgrave Macmillan UK. Recuperado de <https://doi.org/10.1057/978-1-137-50494-4>
- Peters, G. (2016). Institutionalism and Public Policy. In B. G. Peters, & P. Zittoun. (Eds.), *Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives* (pp. 57-72). London, UK: Palgrave Macmillan UK.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251-268.
- Polski, M., & Ostrom, E. (1999). *An Institutional Framework for Policy Analysis and Design. Workshop in Political Theory and Policy Analysis*. Bloomington, Indiana: Department of Political Science, Indiana University.
- Rayner, J. (2009). Understanding Policy Change as a Historical Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(1), 83-96.
- Real-Dato, J. (2009a). Mechanisms of Policy Change: A Proposal for a Synthetic Explanatory Framework. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11(1), 117-143.
- Real-Dato, J. (2009b). Mechanisms of Policy Stability and Change: epistemological and theoretical implications of the application of the Institutional Analysis and Development Framework to the analysis and explanation of policy dynamics. In *Proceeding of 21st World Congress of Political Science*, Santiago de Chile, Chile.
- Reynares, J. M. (2017). Cambio institucional, discurso y política. Una propuesta de análisis desde el postestructuralismo. *Desafíos*, 29, 199-236.
- Sabatier, P. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-Oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, 21(2/3), 129-168.
- Sabatier, P. (2007). The Need for Better Theories. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 3-20). London, UK: Routledge.
- Sabatier, P., & Jenkins-Smith, H. (1999). The Advocacy Coalition Framework: An Assessment. In P. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 117-166). Boulder, CO: Westview Press.
- Sabatier, P., & Weible, C. M. (2007). The Advocacy Coalition Framework: Innovations and Clarifications. In P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 189-222). Boulder, CO: Westview Press.
- Samper, E. (1979). Marihuana: Entre la Represión y la Legalización. In ANIF (Ed.), *Marihuana: Mito y Realidad*. Bogotá, Colombia: Autor.
- Samper, E. (1980). Los Subrepresentados. In ANIF (Ed.), *La Abstención* (p. 21). Bogotá, Colombia: Autor.
- Santander, J. (2009). *Análisis de los Determinantes del Surgimiento y Consolidación de una Economía Ilegal*. Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo (CIDER). Bogotá, Colombia: Universidad de los Andes.
- Santos Calderon, E. (1979, 11 de março). Legalizar la marihuana: crece la audiencia. *El Tiempo*, p. 5A.
- Sarmiento, L., & Moreno, C. (1990, fevereiro-março). Narcotráfico y Sector Agropecuario en Colombia. *Economía Colombiana*, 226(27), 37.

- Schlager, E. (2007). A Comparison of Frameworks, Theories, and Models of Policy Processes. In P. A. Sabatier. (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 293-320). Boulder, CO: Westview Press.
- Soley, N. (2008). El papel de las Fuerzas Armadas en la política antidrogas colombiana 1985-1990. In A. Vargas. (Ed.), *El papel de las Fuerzas Armadas en la Política Antidrogas Colombiana 1985-2006* (pp. 41-72). Bogotá, Colombia: Universidad Nacional.
- Sven Steinmo, K. T., & Longstreth, F. (1992). *Structuring Politics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Thelen, K. (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review Political Science*, 2, 369-404.
- Thelen, K. (2010). A theory of gradual institutional change. In K. Thelen. (Ed.), *Explaining Institutional Change Ambiguity, Agency, and Power* (pp. 1-37). Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- Thoumi, F. (2006). Las Políticas contra las Drogas, Reformas y Relaciones Colombo - Americanas. In A. Camacho. (Ed.), *Narcotráfico: Europa, Estados Unidos, América Latina*. Bogotá, Colombia: Ediciones Uniandes.
- Thoumi, F. (2009, julho-agosto). La Normatividad Internacional sobre Drogas como Camisa de Fuerza. *Nueva Sociedad*, 222.
- Tilly, C. (2001). Mechanisms in Political Processes. *Annual Review of Political Science*, 4(1), 21-41.
- Tokatlian, J. G. (1990). Colombia hacia Estados Unidos: 1978 - 1990. El asunto de las drogas y su lugar en las relaciones entre Bogotá y Washigton. In C. Arrieta, & L. J. Orjuela. (Eds.), *Narcotráfico en Colombia*. Bogotá, Colombia: Ediciones UniandesTercer mundo editores.
- Tokatlian, J. G. (2000a). *Globalización, narcotráfico y violencia: siete ensayos sobre Colombia. Colección vitral; Colección biografías y documentos; Colección biografías y documentos*. Bogotá, Colombia: Grupo Editorial Norma.
- Tokatlian, J. G. (2000b). La polemica sobre la legalizacion de drogas en Colombia, el Presidente Samper y los Estados Unidos. *The Latin American Studies Association*, 35, 37-83.
- True, J., Jones, B., & Baumgartner, F. (2007). Punctuated-Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. In P. Sabatier, & C. M. Weible. (Eds.), *Theories of policy process* (pp. 155-189). Boulder, CO: Westview Press.
- Tsebelis, G. (2002). *Veto players: how political institutions work*. New York, NY: Princeton University Press.
- Van Dijk, T. (2015). Critical Discourse Analysis. In D. Tannen, H. Hamilton, & D. Schiffrin. (Eds.), *The Handbook of Discourse Analysis* (pp. 466-485). Chichester, UK: John Wiley & Sons.
- Vargas, R. (2010). *Desarrollo Alternativo en Colombia y Participación Social*. Bogotá, Colombia: Corcas Editores Ltda.
- Weible, C. M., & Jenkins-Smith, H. C. (2016). The Advocacy Coalition Framework: An Approach for the Comparative Analysis of Contentious Policy Issues BT. In B. G. Peters & P. Zittoun. (Eds.), *Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies and Perspectives* (pp. 15-34). London, UK: Palgrave Macmillan UK.
- Weible, C. M., & Sabatier, P. (2006). A Guide to the Advocacy Coalition Framework. In F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney. (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis* (pp. 123-136). Boca Raton, FL: CRC Press.
- Weible, C. M., Sabatier, P., & McQueen, K. (2008). Expert-Based Information and Policy Subsystems: A Review and Synthesis. *Policy Studies Journal*, 36(4), 615-635.
- Weible, C. M., Sabatier, P., & McQueen, K. (2009). Themes and Variations: Taking Stock of the Advocacy Coalition Framework. *Policy Studies Journal*, 37, 121-140.
- Zahariadis, N. (2007). The Multiple Streams Framework: Structure, Limitations, Prospects. In P. Sabatier (Ed.), *Theories of the Policy Process* (pp. 65-92). Boulder, CO: Westview Press.
- Zahariadis, N. (2016). Bounded Rationality and Garbage Can Models of Policy-Making. In B. G. Peters & P. Zittoun. (Eds.) *Contemporary Approaches to Public Policy: Theories, Controversies*

and Perspectives (pp. 155-174). London, UK: Palgrave Macmillan UK. Recuperado de https://doi.org/10.1057/978-1-137-50494-4_9

Zittoun, P. (2009). Understanding Policy Change as a Discursive Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 11(1), 65-82.

Jairo Santander



<https://orcid.org/0000-0002-5822-6489>

Ph.D. em Ciência Política; Professor assistente no Centro Interdisciplinario de Estudios sobre Desarrollo (CIDER) da Universidad de los Andes. E-mail: Jsantand@uniandes.edu.co