

# Artigos





## Parâmetros teóricos e metodológicos para análise de políticas sociais

---

THERESA CRISTINA ZAVARIS TANEZINI\*

**Resumo:** Este texto questiona o aparente tecnicismo que envolve as prescrições de natureza gerencial e meramente administrativa da ação pública (análise endógena e linear) e ressalta a importância da identificação dos referenciais teórico-metodológicos das ciências sociais que apontam diferentes significados para os conceitos relacionados com as políticas públicas – política, Estado (em suas diversas formas) e sociedade – bem como os diferentes métodos para sua análise. Após uma visão panorâmica, ainda que superficial, dos diferentes caminhos presentes no debate entre os estudiosos do tema, este trabalho enfoca o método dialético que está na base do pensamento crítico sobre as concepções acerca da decisão e intervenção públicas, e as possibilidades de diálogo com tendências renovadoras do método comparado com seu enfoque seqüencial e processual. O papel do analista nesta perspectiva complexa e não linear de análise é avaliar o papel dos atores políticos e das estruturas e instituições nesse ciclo e confrontar o discurso, o programa de ação governamental e os impactos objetivos (nas condições de vida e trabalho dos beneficiários) e subjetivos na realidade vista em sua totalidade, isto é, a política pública sempre será analisada dentro de um campo de relações complexas e contraditórias entre forças sociais presentes na sociedade e que perpassam o Estado em contextos determinados.

---

\* Doutoranda em Políticas Sociais na Universidade de Brasília, Departamento de Serviço Social. cristinazavaris@yawl.com.br

O texto surgiu a partir da sistematização das leituras e das discussões das disciplinas Teorias de Política Social e Análise de Políticas Sociais, ministradas pela professora Potyara A. P. Pereira.

*Palavras-chave:* políticas públicas; método; dialético; atores políticos; programa de ação governamental.

**Abstract:** *Theoretical and methodological parameters for the analysis of social politics*

This text questions the apparent technicism that involves the prescriptions of management and merely administrative nature of the public action (endogenous and linear analysis) and it points out the importance of identifying the theoretical and methodological references of the social sciences that aim different meanings for the concepts related with the public politics – politics, State (in its several forms) and society, as well as the different methods for its analysis. After a panoramic — although superficial — view of the different present ways of thinking among specialists in this area, this work focuses the dialectic method that provides basis for critical thought about the conceptions concerning public decision and intervention, and for dialogue possibilities with renovating tendencies of the method, compared with its sequential analysis of the “vital” cycle of social politics as a process, that is to say, of its formation and development. The analyst’s role in this complex and non-linear perspective of analysis is to evaluate the role of the political actors, and of the structures and institutions in that cycle and to confront the speech, the program of governmental action and the objective impacts (in the life and work conditions of the beneficiaries) and subjective in the reality seen its totality, that is, the public politics will always be analyzed inside a field of complex and contradictory relationships among social forces present in the society that pass along the State in certain contexts.

*Keywords:* public politics; dialectic method; political actors; program of governmental action.

## Introdução

O objetivo deste trabalho é refletir sobre alguns dos recursos conceituais e metodológicos para a análise do “ciclo vital” de políticas (sociais) públicas, ou seja, do processo de formação e desenvolvimento das mesmas, levando em conta o método dialético marxista e as possibilidades de diálogo com diversos parâmetros e indicadores utilizados pelas metodologias que renovam a “análise comparada” das políticas sociais.

A partir do referencial teórico-metodológico marxista, o pressuposto é que a trajetória de uma política pública resulta de uma correlação de forças produzida pelas relações contraditórias e conflituosas não apenas entre uma pretensa “sociedade”

homogênea e o Estado, mas de uma luta de classes (e entre frações de classe), que se dá “na esfera dos interesses privados, ou da sociedade civil” e se desdobra no “espaço público ou do Estado” em projetos específicos de enfrentamento da “questão social”<sup>1</sup> fundamentados teoricamente pelos seus ideólogos, e que se materializam em planos de ação governamentais ou em propostas alternativas a eles, consoantes com as configurações dessa relação em cada momento histórico em âmbito mundial, mediadas pelas particularidades de cada formação econômico-social.

Este texto divide-se em duas partes: política e políticas (sociais) públicas – uma introdução conceitual, e procedimentos metodológicos e principais parâmetros e indicadores para análise do “ciclo vital” de uma política pública numa perspectiva

---

<sup>1</sup> “Questão social” aqui é compreendida como dois processos sociais que se articulam organicamente – os processos de expropriação e de exploração dos produtores, que constituem os fundamentos da produção e reprodução da “lei geral da acumulação capitalista” ou, dito de outra forma, constituem a natureza mesma das relações sociais de produção nesta sociedade. A “expropriação” é um dos mecanismos da chamada “acumulação primitiva do capital” e a “exploração” é o mecanismo da acumulação capitalista, propriamente dita. Esses dois processos não se dão numa evolução histórica linear, como etapas sequenciais, mas ocorrem simultaneamente, alimentando-se mutuamente. São fenômenos do passado, do presente e do futuro enquanto prevalecer esse modo de produção capitalista. O primeiro processo corresponde à separação entre os produtores e seus meios de produção, enquanto o segundo processo à extração do trabalho excedente dos proletários pelo prolongamento da jornada de trabalho e/ou incremento da produtividade do trabalho em face do desenvolvimento das forças produtivas. Esses dois processos conjuntos implicam a contradição essencial desta sociedade, de natureza econômico-social e jurídico-político-ideológica: pela crescente divisão do trabalho, o processo de produção é cada vez mais socializado enquanto a apropriação do produto do trabalho social é cada vez mais privada, resultando na persistência e agravamento da desigualdade social entre os despossuídos, reduzidos a mera capacidade de trabalho que, cada vez mais, se pauperizam e os possuidores dos meios de produção que enriquecem cada vez mais. Portanto, o divisor entre esses dois grupos sociais é a propriedade privada, que está na raiz da liberdade burguesa e na raiz da submissão/opressão de uma verdadeira “escravidão disfarçada” dos proletários e da superpopulação relativa, que acirra os antagonismos de interesses e a luta de classes. O desenvolvimento da luta de classes, velada ou aberta, depende de condições objetivas (condicionantes histórico-estruturais) e subjetivas (do grau de organização e alienação/consciência dos explorados) e comporta avanços e retrocessos. Os inúmeros e graves problemas sociais, tradicionais ou novos, são consequências da desigualdade social crescente causada pela “questão social”. São seus efeitos visíveis, os sintomas aparentes do funcionamento “doentio” desse sistema social. A questão social não é compreensível em suas causalidades últimas (expropriação/exploração) a não ser pela mediação do conhecimento científico (que, através do uso da capacidade de abstração, supera o nível imediato das manifestações singulares para atingir os mecanismos essenciais da sociabilidade capitalista, do seu “modo de ser”).

marxista dialogando com tendências renovadoras do método comparado.

## **Política e políticas (sociais) públicas: uma introdução conceitual**

A longa evolução do debate sobre esse tema evidencia a importância do suporte teórico à análise da política, e particularmente das políticas (sociais) públicas, como um meio para questionar o aparente tecnicismo que vem revestindo essas políticas no País.

A política (*politics*) foi objeto de reflexão filosófica desde os gregos Platão (428-347 a.C.) e Aristóteles (384-322 a.C.) e a ciência política tem como marco a análise do Estado moderno feita por Nicolau Maquiavel (1469-1527) em *O Príncipe*. De lá para cá, estabeleceu-se um longo debate entre filósofos modernos e cientistas sociais contemporâneos: alguns concebem o Estado como uma abstração, poder absoluto, universal, como o idealista alemão Friedrich Hegel; já certos cientistas sociais como Max Weber, David Easton e Talcott Parsons concebem o Estado como aparelho burocrático coercitivo; enquanto filósofos como Karl Marx, Antônio Gramsci e o Nicos Poulantzas (na sua última fase) o concebem como uma relação, um processo, uma correlação de forças.

Comparativamente à trajetória da política em geral, segundo Meny e Thoenig (1992) o estudo das políticas (sociais) públicas é recente. Robert Mohl empregou pela primeira vez a expressão *socialpolitik* em 1845, mas a política (social) pública (*policy* – na expressão de Pete Alcock, 1992), como ramo do conhecimento só se iniciou no século XX, diretamente associada ao desenvolvimento da teoria funcionalista americana, sobretudo na década de 1940. Os primeiros estudiosos das políticas públicas foram David Easton (pai do funcionalismo na Ciência Política) e Talcott Parson (pai do estrutural-funcionalismo na Sociologia),

para os quais a política pública era entendida como estatal, e tinha intrinsecamente um caráter coercitivo, autoritário, o que era coerente com seu arcabouço teórico, no qual o Estado tem função de coerção social sobre os indivíduos para manter a coesão social. A teoria política de Max Weber (embora represente outra vertente sociológica) aproxima-se da visão anterior quando afirma que o Estado detém o monopólio da violência e da coerção social.

O conceito acadêmico de Estado de Bem-Estar, surgido após a II Guerra Mundial e debatido na segunda metade do século XX, não tem significado unívoco. Alguns autores referem-se restritivamente ao tipo de Estado que se desenvolveu em certos países europeus, e que, por fruto de correlações de forças mais progressistas, criou um sistema de proteção social, em oposição ao Estado Liberal. A partir dessa nova experiência histórica, a noção de Estado de Bem-Estar se ampliou, conforme Gerardo Meil Landwerlin (1998), passando a designar o próprio conjunto de políticas sociais ou o maior equilíbrio entre políticas sociais e econômicas, naqueles e em outros países, inclusive nos Estados Liberais.

Um outro entendimento do termo *público* que adjectiva a política pública, diferentemente de estatal (de Easton e Parsons), vem do latim *res publica*, que significa “coisa de todos” ou para atender a todos, quer dizer, é universal e não seletiva. Esse conceito está vinculado ao sistema teórico do filósofo iluminista Jean Jacques Rousseau, intrinsecamente relacionado com idéia de democracia. Público não se reduz ao individual nem ao coletivo (não depende do tamanho do agregado a quem se destina), tem que ser de todos, e, nesse sentido, política pública tem que estar a serviço do interesse da população.

Para a concepção dialética (marxista), público não se refere exclusivamente ao Estado, mas à relação contraditória entre Estado e sociedade, como foi explicitado pelo economista e especialista em política social Ian Gough (1982). Poucos autores fazem como ele a relação entre fundamentos marxianos e as políticas sociais.

A política (social) pública visa administrar bens públicos que satisfaçam determinada sociedade – saúde, habitação, educação etc. – cujas características são: 1) indivisível – todos devem ter acesso igualmente àquele bem na sua totalidade; 2) não pode ser regido por critérios de mercado (não mercantilizados); 3) devem estar disponíveis para todos. No entanto, os ricos expandem suas próprias necessidades e reduzem as necessidades dos pobres.

Uma política pública tem que ter legitimidade, amparo legal, caráter imperativo, isto é, impõe-se à sociedade, concretiza direitos e, em decorrência, precisa de um espaço institucional para que se possa reclamar direitos não garantidos. Envolve uma autoridade pública; mas não se reduz a estatal, porque, embora o Estado seja o responsável, em geral, por sua formulação, implantação e financiamento, tanto este quanto a sociedade são responsáveis pelo processo que definirá os rumos do seu desenvolvimento e alcance.

A política social (*policy*), objetiva a ação social ou analisa processos de ação social. Como toda política pública contém elementos da política em geral (relaciona-se com o Estado e a sociedade – a esfera da produção e circulação de bens e serviços, base da sua formação), a política social tem um foco empírico e caráter interventivo, isto é, sempre responde a uma determinada problemática social. Enfim, implica o controle democrático da sociedade sobre o Estado. Políticas públicas também são métodos e são postas em prática por meio de programas. O público (no sentido de público-alvo) refere-se aos grupos afetados mais diretamente por determinada problemática social ou vulneráveis a ela, afetados por políticas públicas (macroeconômicas). A literatura diferencia a gestão interna, que se refere à mobilização de recursos e às ações com finalidades operacionais, e a gestão das políticas públicas, propriamente dita, que envolve os problemas externos, demandas, recursos, programas que causam efeitos e impactos que alteram a sociedade.



O *locus* das políticas públicas são as instituições que as implementam, ambas são fenômenos da realidade, inseridas na dinâmica das relações sociais, ou seja, são perpassadas pelo embate entre os diversos segmentos sociais e o Estado – e está relacionada com os direitos de cidadania, mas tem em si a contradição – pode ser assistencialista ou pode gerar mais consciência das pessoas atendidas nas suas lutas no sentido da transformação social; é contraditória, também e principalmente, porque pode atender ao mesmo tempo tanto as demandas do capital quanto as do trabalho, dependendo da correlação de forças. A análise de uma política social deve levar em conta o tipo de relação entre economia e política e entre a liberdade e igualdade que estão na base da constituição desta política. Liberdade nesta sociedade refere-se à livre iniciativa que demanda e conta com o Estado no apoio ao processo de mercantilização dos serviços sociais, em cuja base está a propriedade privada, o empreendimento lucrativo (e, portanto o reforço à desigualdade social). Por isso opõe-se à igualdade, que exige um tratamento público baseado na universalização do acesso à política (benefícios e/ou serviços), numa perspectiva de direitos para todos, o que só pode ser garantido pela interferência direta do Estado.

A tradição do pensamento crítico sobre fundamentos, concepções e métodos de decisão e ação pública, ultrapassando as prescrições de natureza gerencial, ou seja, as concepções atuais de gestão de empresas que estão sendo aplicadas nas instituições públicas como uma mera ação administrativa de Estado, enfoca a política social (*policy*), em face da relação entre o Estado e as diversas forças da sociedade em movimento – a luta de classes ou acordos de classes, em determinado contexto da política geral (*politics*). Seus avanços e retrocessos resultam das relações conflituosas entre segmentos sociais organizados que lutam para fazer valer suas necessidades e demandas, transformando-as em questões incluídas na agenda pública ou política, pela pressão social, conforme Pereira (2001). Contraditoriamente, como toda política, é também um mecanismo de controle da “questão social” pelo Estado que tenta garantir a coesão social. É portanto um

processo contraditório que articula e serve ao mesmo tempo a interesses contrários (do capital e do trabalho),<sup>2</sup> pesando mais o segundo no contexto do Estado de Bem-Estar e o primeiro no contexto neoliberal, que se tornou hegemônico desde meados da década de 1970 nos países centrais e desde os anos de 1990 no Brasil, cujos prolongamentos na conjuntura atual estão sendo debatidos e avaliados.

## **Procedimentos metodológicos e principais parâmetros e indicadores para a análise do “ciclo vital” de uma política pública numa perspectiva marxista, dialogando com tendências renovadoras do método comparado**

Qual deve ser o papel do analista das políticas públicas? A análise de uma política pública requer uma abordagem teórica e empírica organicamente articulada. Minha pretensão, neste tópico é estabelecer os indicadores e parâmetros para quem realiza um primeiro exercício da análise de uma política social pública. A preocupação, neste momento, é menos empírica (apontar uma política específica iniciando sua análise) e mais teórico-metodológica, reportando aos diversos autores que propõem caminhos para realizá-la com rigor científico.

Desde a sistematização da lógica formal na especulação filosófica, incorporada na metodologia científica moderna, *análise* (na sua origem semântica em grego) significa separar em partes,

---

<sup>2</sup> Entender as políticas públicas como processos contraditórios coaduna-se com determinada concepção de Estado, expressa por Poulantzas (1985), inspirado em Gramsci (apud Portelli, 1999) e Marx (1975) – O Estado não é neutro, é uma condensação de relações de forças, dos interesses das classes e grupos sociais dominantes que forma o bloco de poder. Mas não é um ente absoluto de classe; também é uma arena de conflitos de interesse, porque é composto por várias classes e frações de classe com interesses específicos (capitalistas, trabalhadores, técnicos/funcionários), que se unificam para formar um pacto no poder em torno de determinada ideologia. Mas, mesmo esse Estado de classe, apesar da aliança do poder, não se torna um bloco monolítico porque, em busca de legitimação por parte dos governados, não pode desprezar as classes subalternas da sociedade e permanece como uma arena de lutas, nas suas várias instâncias: o parlamento (mais permeável às pressões dos outros segmentos da sociedade, que estão fora do bloco no poder), o executivo (ministérios, a própria presidência da república e congêneres nos Estados e municípios) e até mesmo o judiciário, sobretudo nos momentos de audiências públicas.

decompor, enquanto a *síntese* é a (re)composição das partes. Mas a partir da opção pelo método materialista histórico-dialético (Marx, 1975), a análise não apenas decompõe o todo em suas partes visíveis, mas exige a decomposição, tanto do discurso quanto do fenômeno, sob suas aparências, por aproximações sucessivas (parte da aparência para a essência do fenômeno ou do abstrato ao concreto), para alcançar os seus nexos causais mais íntimos e entender a totalidade do processo nas suas múltiplas determinações. Neste paciente esforço investigativo, a categoria analítica da mediação tem alto poder de dinamismo e articulação, responsável pelas relações (ações recíprocas das várias dimensões que a compõem) e as articulações contraditórias, bem como as transformações que permanentemente operam no interior dessa totalidade dinâmica.

Em vez de uma visão linear ou circular do desenvolvimento de qualquer fenômeno, a visão dialética compreende a dinâmica social como uma “espiral,” onde os processos progredem e retrocedem. Essa perspectiva metodológica não linear é desprestigiada nas instituições oficiais, justamente porque nega a pretensa lógica tecnicista que rege planejamentos rígidos e circulares aparentemente neutros e assume claramente seu comprometimento ético e epistemológico com o ponto de vista dos explorados e oprimidos da sociedade, ou na expressão de José de Souza Martins, daqueles “que estão no fundo do abismo social”. Por causa desse potencial crítico e da grande capacidade analítica desse método de abordagem da realidade social, para descortinar os meandros ocultos do poder, ele não interessa a governos não transparentes e não comprometidos com um projeto democrático-popular.

Dessa maneira, para a análise de uma política social pública apoiada no referencial teórico metodológico marxista, o analista conta, em primeiro lugar, com a ferramenta metodológica de apreensão da realidade no seu dinamismo e complexidade, que não se contenta com a superficialidade dos fenômenos; em segundo lugar, com ferramentas conceituais (em diferentes níveis de abstração) e com várias premissas ou idéias-chaves, dentre as

quais uma que é o ponto de partida para a análise de uma política pública – a relação entre sociedade e Estado. Confrontando-se com definições homogeneizadoras da “sociedade civil” que se generalizam (negando o embasamento filosófico e científico deste conceito), a sociedade é decomposta analiticamente em suas classes e frações de classe, com interesses divergentes, representadas nos diversos momentos históricos–conjunturais por determinados movimentos sociais /entidades em luta entre si, que se confrontam e/ou colaboram com o Estado em disputa pelo respaldo legal, pelo apoio do poder coercitivo, pelos recursos do fundo público, enfim, pela inclusão de suas demandas na agenda institucional.

Como subsídios para a análise de uma política pública, nesta perspectiva conta-se também com orientações analíticas gerais de autores marxistas, dedicados ao estudo das políticas sociais, tardiamente, como afirma Pereira, por volta dos anos 1970, quando o Estado de Bem-Estar entrava em crise ou se reestruturava por pressão do novo contexto recessivo mundial, como Ian Gough (1982) e outros. Todavia, não existe, a título de exemplo, nenhuma análise específica de uma política social concreta pela ótica marxista, como um parâmetro consistente e coerente para essa análise. Portanto, é preciso buscar as contribuições dos vários estudiosos que participam do debate sobre as teorias de análise de políticas (sociais) públicas, procurando identificar o paradigma no qual se baseiam e incorporar criticamente conceitos, indicadores e procedimentos metodológicos.

O papel do analista de políticas (sociais) públicas, nesta perspectiva dialética, é confrontar o discurso (a convicção) e o programa de ação (conjunto de intenções) com a prática (o processo de decisão/formulação/implementação/avaliação/reformulação/aperfeiçoamento das medidas), a partir de seus impactos (objetivos e subjetivos).

Dois procedimentos metodológicos são muito utilizados em análises de políticas (sociais) públicas, os quais, na verdade, estão intimamente articulados: tipologias e análise comparada, sendo que o primeiro decorre do segundo. Entretanto há possibilidade

de utilização do segundo sem, necessariamente, recorrer ao primeiro.

Eles serão avaliados em sua pertinência e possibilidade de diálogo com o paradigma marxista adotado.

A forma mais pobre para analisar, segundo Pereira, concordando com Peter Abrahamson (1995), é criar tipologias, que têm como objetivo reduzir a complexidade da realidade e heterogeneidade observada ao se comparar as distintas políticas sociais, e, segundo Titmus (1974 apud Landwerlin, 1998, p. 137) “*servem para ajudar-nos a ver alguma ordem em toda essa desordem e confusão dos fatos.*” As tipologias são muito usadas pelos funcionalistas como resultado da indução (observação de vários casos concretos) e também por Weber, mas por um caminho contrário – a dedução, com a criação dos “tipos ideais” ou modelos teóricos *a priori*, que depois são confrontados com a realidade, encontrando-se uma maior ou menor aproximação às idealizações pré-existentes. No entanto, para a autora, às vezes a tipologia é o único recurso que dispomos para a análise de políticas (sociais) públicas (permitindo uma visão didática de conjunto, embora sabendo-se superficial e comprometedora da visão processual, dinâmica).

Essas tipologias são construídas a partir da utilização do método comparativo clássico na ciência política (muito utilizado também nas análises estrutural-funcionalistas e estruturalistas na Antropologia/Etnologia e na Sociologia clássicas). Segundo Badie & Hermet (1990), nos anos 1970 esse método passou por várias crises.

A primeira é a crise do universalismo, sobretudo a partir da revalorização da análise cultural por Clifford Geertz,<sup>3</sup> no bojo do questionamento mais geral da produção de conhecimento científico (materialista mecanicista/empirista/objetivista/positivista

---

<sup>3</sup> A análise cultural é clássica em Antropologia e tem já um século de existência, pois foi iniciada durante a segunda metade do século XIX por antropólogos anglo-saxões que analisavam as sociedades primitivas caracterizadas por seu reduzido tamanho e por sua grande integração comunitária. Clifford Geertz vem introduzindo essa análise para explicar o funcionamento das

da modernidade ocidental),<sup>4</sup> substituída por uma análise histórica de trajetórias de desenvolvimento político-“sequencial”.<sup>5</sup>

A segunda é a crise da explicação que afirmava a existência de um fator determinante e universal que transcende as culturas e as histórias, ou que afirmava um determinismo econômico – paradigma desenvolvimentista ou o de certa tradição marxista (althusseriana) – relacionada com o ressurgimento da análise cultural e do redescobrimento da epistemologia de Max Weber (método das afinidades eletivas) e, por conseguinte, ruptura com a pretensão causal.<sup>6</sup>

A terceira é a crise da relação com a história, por sua incapacidade de integrar em suas análises a dimensão histórica dos objetos sociais, tanto por parte das análises behavioristas, que valorizam técnicas de quantificação da vida política e a análise sistêmica (fechada em si mesma), de David Easton (1965)

---

sociedades modernas e efetuar comparações entre elas. Esse autor redescobriu Weber. Para Geertz cultura é um sistema de significados conhecido pelos membros de um grupo, que o aplica em suas interações. A análise cultural recentemente precisou uma perspectiva semiótica, para fins comparativos e também recorre cada vez mais aos métodos de análise de discurso da linguística, enquanto uma das Ciências Sociais, tentando superar os problemas metodológicos da análise cultural (Badie & Hermet, 1990, p. 36 e 38).

<sup>4</sup> As ciências naturais forneceram a explicação causal objetiva de fatos sociais, através da relação entre variáveis independentes e dependentes (relação causa – efeito) originada na matriz materialista-mecanicista e empirista que está na base das vertentes positivistas hegemônicas nas Ciências Sociais – correntes funcionalistas, estrutural-funcionalistas e estruturalistas.

<sup>5</sup> Nos anos de 1960 estava em ascensão o desenvolvimentismo. Mas, na década de 1970 já se reconheciam os limites e simplificações nas comparações internacionais desse paradigma calcado no “universal abstrato,” na expressão de Robert Nisbet, que isolava o político do todo social, e valoriza-se o “concreto singular”. A nova sociologia histórica do Estado e da política ocidental foi iniciada por marxistas e não marxistas, como Barrington Moore, em 1967, seguido de Perry Anderson (marxistas), Stein Rokkan, Tilly, R. Bendix (não marxistas). Uma crítica mais moderada procura distinguir os conceitos monoculturais dos transculturais com vocação universal-abstrata para encontrar um novo método comparativo. (Badie & Hermet, 1990, p. 20-21)

<sup>6</sup> Karl Polanyi e Louis Dumont mostraram que o econômico não goza de autonomia e de racionalidade mas está “encaixado” na ordem social. E Goran Hyden estuda a cultura

segundo Meny & Thoenig (1992);<sup>7</sup> quanto pelas sociologias evolucionistas, que geraram uma pluralidade de sociologias da modernização e também pela vertente da tradição marxista, presa à sucessão linear de modos de produção (história feita a partir de causalidades econômicas que passam pelas mesmas etapas), desvalorizando diferenças culturais, embora reconheçam que esta última tem sido o principal freio ao método comparativo.

Explicitadas as críticas, o desencadeamento do processo de renovação do método comparativo, segundo os mesmos autores, conta com a contribuição de duas correntes recentes: uma nova corrente marxista – “o marxismo cultural”, que pretende conciliar as condições socioeconômicas com características culturais próprias de cada classe, como condição da maneira como se forma a consciência de classe, valorizando a experiência social, isto é, a experiência vivida em cada coletividade conforma suas particularidades e explica suas diferenças. Segundo Badie & Hermet, são expoentes desta corrente Perry Anderson, E. P. Thompson, Michael Hechter e W. Brustein, Imanuel Wallerstein, e Theda Skocpol. E a nova corrente desenvolvimentista não-marxista nos estudos comparativos é formada por Samuel Eisenstadt, Stein Rokkan e Reinhard Bendix. Charles Tilly aproveita vários aspectos da Sociologia marxista, mas também alguns de Durkheim, afirma que a referência à História e à Sociologia são indissociáveis (Badie & Hermet, 1990, p. 35-36).

Esse novo método comparativo deverá construir-se em contato com os novos paradigmas da ciência política: o redescobrimto da análise cultural e histórica interpretativa<sup>8</sup>

<sup>7</sup> A epistemologia behaviorista tratava a história e a ciência política como disciplinas distintas e independentes entre si e tratava a política como um sistema autônomo – David Easton e Paul Bois (Badie & Hermet, 1990, p. 31).

<sup>8</sup> Filósofos historicistas propõem a compreensão dos fenômenos sociais, através da utilização da hermenêutica ou interpretação, metodologia muito antiga utilizada por humanistas, dedicados à análise de textos bíblicos e bastante usada na ciência do direito, que é trazida para o campo das demais “ciências da cultura” por Dilthey, no final do século XIX e seu discípulo Simmel; e Weber “bebe dessa fonte”. Daí sua sociologia clássica denominar-se compreensiva. Foi utilizada por Paul Ricoeur. Hans-Georg Gadamer (2003) divulga essa metodologia na atualidade. É essa linha que alimenta muitas teorizações na contemporaneidade configuradas a partir da segunda metade dos anos 60 do século XX, embora não deixem clara sua matriz filosófica. Uma hipótese

e a reconstrução da sociologia com a valorização da análise estratégica (de retorno do ator) empreendida pelos adeptos do individualismo metodológico.<sup>9</sup> Nesse conjunto, algumas tendências já estão evidentes – o retorno à Sociologia weberiana e sua teoria da ação social de um ator (indivíduo) em direção a outro, a qual indica que o jogo social tem uma base cultural, apesar dos autores ressaltarem que há problemas teóricos e metodológicos para o uso conjugado desses dois conceitos “cultura” e “ação”, que são cruzados na formalização do novo método comparativo.

A abordagem da subjetividade e do indivíduo no marxismo não se confunde com o individualismo metodológico moderno de Weber (explicitado pelo próprio autor), ou pós-moderno da corrente representada por John Elster (1994 apud Rua & Carvalho, 1998), que se autodenomina dessa maneira pois o indivíduo não é tratado isoladamente, mas inserido em grupos, classes e movimentos sociais a partir dos quais atuam como sujeitos no processo de construção e desenvolvimento de uma política pública, o que exige atenção para a relação dialética individual/coletivo.

---

com a qual trabalho é que por trás da aparência caótica do ecletismo, a pós-modernidade nas Ciências Sociais representa uma mudança de hegemonia entre os três grandes paradigmas teórico-metodológicos clássicos, com a desvalorização das duas grandes matrizes explicativas materialistas (positivismo e marxismo, desconsiderando-se as imensas diferenças e oposições entre elas) e revalorização da antiga matriz idealista (da compreensão e da interpretação subjetiva), sendo a lógica dialética adotada pelas duas últimas.

<sup>9</sup> A análise estratégica é recente na Sociologia, e redescobre a ação e as práticas sociais em oposição tanto ao culturalismo, quanto às diferentes construções organicistas e coisificantes da sociedade – a análise sistêmica, o sistema – o funcionalismo e o estruturalismo. O “regresso do ator” oferece a vantagem de separar uma modelização excessiva (e demasiado etnocêntrica) e permitir restituir toda a variedade possível de construções do político. O paradigma do individualismo metodológico impõe-se como o principal condutor deste redescobrimto do ator efetuado pela Sociologia. Pierre Birnbaum distinguiu duas possíveis maneiras de construir esse paradigma: através da ambiciosa teoria do jogo social que estabelece como princípio explicativo universal e exaustivo – o modelo do indivíduo calculista que se conforma segundo um tipo único de racionalidade – o modelo do individualismo e, a segunda, de natureza estritamente metodológica, limita-se a conduzir o investigador a encontrar por trás dos processos sociais a existência de estratégias individualistas sem remeter a nenhum modelo conhecido a priori. A proposta do individualismo metodológico universal, (John Elster, Samuel Popkin, M. Hechter) fere a pertinência das variedades culturais e da diversidade de formações sociais. Em oposição a essa proposta surge, entre adeptos do método comparativo, a valorização das resistências comunitárias de Eric Wolf, Mac Farlane, Oberschall, Ibn Jaldún, Gellner (Badie & Hermet, 1990, p. 46-48).



Badie & Hermet (1990) concluem que a utilização do método do contraste permite descrever situações políticas distintas e evidenciar o efeito criado pela presença ou ausência do fenômeno estudado no funcionamento global da cena política, bem como permite superar esta fase descritiva e interpretativa para elaborar as variáveis que expliquem essas diferenças. Todavia eles acham que, o propósito do método, apesar de sua ambição explicativa, é mais descritivo do que explicativo, porque o contraste binário, que se limita à comparação de dois sistemas políticos ou outros objetos mais complexos e extensos (o Estado, a relação entre governantes e governados), é demasiado limitado para que surjam variáveis explicativas mais pertinentes (o que só é possível pela comparação de grande número de fenômenos). Mesmo assim admitem a possibilidade de adoção desse método de contrastes acentuados, com valor explicativo real, quando o objeto político a ser analisado for preciso e circunscrito – um partido, um dispositivo institucional. Por extensão, uma política pública pode ser entendida como um objeto político preciso e circunscrito, capaz de ser descrita, interpretada e explicada pelo “método comparativo renovado” e os novos paradigmas que fundamentam a ruptura com o método comparativo clássico.

As grandes tendências da renovação do método comparativo podem dialogar com a perspectiva marxiana, dado o fato de que a cultura integra organicamente a ontologia do Ser Social e a história é constitutiva do método materialista histórico-dialético. Portanto mostrou-se interessante a metodologia de análise histórica de trajetórias de desenvolvimento “político-sequencial”, adotada pelas teorias neo-marxistas do desenvolvimento do Estado de Bem-Estar na abordagem de políticas (sociais) públicas.

Landwerlin (1998, p. 134), no seu texto sobre política social comparada, retoma Michael Hill quando alerta que “*é preciso uma compreensão sobre como se define a política social e como se implementa*”, quer dizer uma análise sequencial ou processual.

O autor afirma que há um sentido para a utilização de comparações, condicionadas por diferentes objetivos das análises (desde a dimensão puramente científica até a aplicação prática), que ele resume em três grandes motivações para a proliferação desses estudos: a primeira delas é a explicação científica dos fatores que se encontram por trás do desenvolvimento de uma política pública, dos principais determinantes da mesma (nos países industriais avançados); e as outras duas são de “aplicação prática”, ou seja, a segunda motivação é a utilização da comparação como um critério de avaliação de políticas públicas, objetivando destacar similitudes e diferenças na definição dos problemas sociais a serem resolvidos com a política em tela, nos instrumentos utilizados para fazer frente a esses problemas, nas condições de acesso aos bens ou serviços, na cobertura, no montante dos recursos disponibilizados para o público-alvo e noutras características. E a terceira motivação é a busca de soluções alternativas a um determinado problema social, extraíndo da comparação lições positivas e negativas sobre os distintos instrumentos aplicados para resolver os problemas sociais, objeto de intervenção pública. Baseando-se em Castle (1989), o autor exemplifica que as análises comparativas têm sido utilizadas de forma frutífera para contrastar os fatores explicativos das teorias marxistas do desenvolvimento do Estado de Bem-Estar (como uma fórmula de gestão das contradições do capitalismo tardio), relacionando-os no plano empírico ao nível de gasto social de distintos países discutindo sua capacidade para dar, adequadamente, conta da realidade.<sup>10</sup>

Dessa maneira, a comparação serve para aprofundar o conhecimento sobre a realidade, para valorar a intervenção do ponto de vista dos objetivos, instrumentos, recursos disponibilizados e efeitos alcançados, e, eventualmente, propor medidas alternativas.

---

<sup>10</sup> Da mesma forma procede em relação às teorias funcionalistas da modernização.

A maior parte das análises comparativas dá-se no plano internacional (o nível das comparações globais a partir de dados macrossociais e elaboração de tipologias de políticas sociais), dos quais depreendem-se alguns parâmetros utilizados para a análise dos princípios e características básicas de regulação, da intervenção, de níveis de gastos e fatores econômicos, políticos e culturais que explicam o aparecimento, desenvolvimento e transformação da política social praticada em um país concreto.

Landwerlin retoma a literatura que aponta como principais fatores do crescimento das políticas sociais (materializado no aumento dos gastos sociais) vários fatores políticos: a competência eleitoral dos partidos, a força relativa dos partidos de esquerda frente aos de direita (Castles, Alber, Korpi, Esping-Andersen); o nível de organização da classe trabalhadora e a capacidade do movimento operário para articular-se em sindicatos fortes, com representação partidária unitária e hegemônica de esquerda no poder durante um prolongado período e, por conseguinte, a debilidade dos partidos de direita (marxistas suecos Korpi, Esping-Andersen) permitiu desenvolver no Estado mecanismos de redistribuição de renda e de prestação de serviços não mercantilizados (desenvolvimento de uma política social muito ativa) e fatores demográficos como variáveis importantes do amadurecimento do sistema, que são acentuados em outros estudos (Castles; Esping-Andersen e Schmidt).

A clareza teórica das diferentes características que tem assumido o Estado trazidas pelas recorrências históricas internacionais – Estado Liberal/de Bem-Estar residual; Estado conservador/corporativo; Estado de Bem-Estar institucional/redistributivo (mesmo sem tratar essas tipologias enquanto modelos aos quais a realidade brasileira tem que ser enquadrada) – ajudam na investigação empírica de políticas públicas concretas, na medida em que apresentam vários parâmetros para essa análise: o grau da iniciativa da sociedade civil através do mercado, da família, de organizações religiosas, das empresas na provisão e financiamento das políticas sociais; o grau de responsabilidade que o Estado chama para si na proteção social aos diferentes

grupos; a satisfação das necessidades sociais mediante princípios meritocráticos, contributivos ou não-contributivos, isto é distributivos ou redistributivos, com base no princípio da igualdade/necessidade; amplitude da cobertura (se é focalizada, seletiva ou universal); o nível das necessidades da família em relação aos custos, tendo como indicador as cotizações ou não e prestações pagas (quantia e tempo), se estão sujeitas à prova de necessidade.<sup>11</sup>

Esping-Adersen (1994), por exemplo, compara três tipologias de “Estado de Bem-Estar” historicamente verificados entre alguns países centrais, utilizando sete parâmetros: 1) nível de proteção frente às incertezas do mercado; 2) direitos sociais frente à proteção contra a pobreza; 3) importância da proteção social de caráter privado (Terceiro Setor) e mercado; 4) grau de financiamento individual da proteção social pública; 5) organização da seguridade social segundo grupos profissionais; 6) capacidade redistributiva dos gastos sociais; 7) política ativa de pleno emprego; qualificando cada um deles com as gradações: “baixo”, “médio” e “alto”.

Segundo Landwerlin, esta mesma lógica adotada para os países como unidade de análise pode ser empregada para comparar intervenções praticadas no plano regional, ou num mesmo país para comparar políticas públicas com outras instituições empresariais, filantrópicas, etc. O nível da análise das dimensões mais concretas da intervenção pública, tem como objetivo analisar como se definem e como se resolvem em diferentes países determinados problemas sociais, entendidos num sentido amplo. Para esse nível analítico, ficar nas tipologias gerais é insuficiente, é preciso investigar os conteúdos de

<sup>11</sup> Princípios meritocráticos (do modelo liberal/residual), contributivos (do modelo conservador ou corporativista) ou não-contributivos com base no princípio da igualdade/necessidade (do modelo social-democrata/institucional redistributivo), conforme Titmus (1974 apud Landwerlin, 1998). Com relação à amplitude da cobertura, se é focalizado (modelo liberal/residual), seletivo (modelo conservador/corporativo) ou se é universal (modelo social democrata/institucional redistributivo). O nível dos custos das necessidades da família tendo como indicador as cotizações ou não e prestações pagas (quantia e tempo), se estão sujeitas a prova de necessidade para maximizar “as capacidades para a independência individual”, conforme Esping-Andersen (1994).

determinada política social concreta – seus objetivos, instrumentos, beneficiários etc.<sup>12</sup> A esse respeito o autor fornece uma importante contribuição metodológica sobre como se deve proceder na análise de políticas públicas concretas, ao levar em conta sua dinamicidade, que é indispensável, no paradigma marxista.

*“Nem todas as dificuldades que encontram as pessoas na vida para poder subsistir e satisfazer suas necessidades passam a ser definidas como problemas sociais. Por outro lado, nem todos os problemas definidos como sociais se convertem em objeto de intervenção por parte dos poderes políticos e passam a constituir objeto de uma política social concreta. Na definição de quais são os problemas sociais, isto é, que têm sua origem e suas causas fora da vontade e das margens de manobra dos indivíduos e que “requerem” uma intervenção pública que proporcione às pessoas os recursos necessários para fazer frente a estas dificuldades, e em sua articulação com objetos de políticas públicas específicas intervêm muitas mediações. A análise de como se definem os problemas sociais, de como passam a formar parte da agenda política, de como se formulam propostas de intervenção (definição da política), de como se levam à prática as políticas aprovadas, (“implementação”) e a avaliação das mesmas é o que se denomina a análise do ciclo de uma política.” (Landwerlin, 1998, p. 140)*

Esse enfoque processual da análise do ciclo de uma política, conforme Meny & Thoenig (1992), denominado pelos anglosaxões de *policy process analysis*, é realizada por politólogos que se interessam em maior ou menor medida pelo papel dos atores políticos ou das estruturas e instituições políticas nesse processo (Jones, 1984). Nesse enfoque o interesse pelos conteúdos concretos da política (*policy content analysis*) não esquece que as políticas públicas são eleições, opções, condicionadas por limitações institucionais, econômicas, políticas, culturais etc.,

---

<sup>12</sup> Landwerlin (1998) sugere, pensando num conjunto amplo de políticas sociais, que o objeto da comparação pode ser: como se organiza a proteção contra determinados riscos sociais (enfermidade, maternidade, morte, desemprego, invalidez); como se organiza a proteção de determinados coletivos considerados débeis (marginalizados, inválidos, mulheres, crianças, imigrantes etc.), como se satisfazem determinadas necessidades sociais (saúde, educação, moradia digna, empregos etc.).

vinculadas e conformadas por valores, crenças e preferências (Heidenheimer, Hecló & Adams, 1990).

Toda política social concreta pode ser vista não apenas da ótica do Estado (como uma sequência de opções e atuações dos poderes públicos), mas também do ponto de vista dos efeitos sociais desejados ou de seu impacto na realidade social, conforme Hill (1988) para quem a política social tem que estar orientada a analisar em que medida o Estado de Bem-Estar satisfaz as necessidades das pessoas. Há uma concepção de política social que está por trás dessa proposta metodológica, retirada de Kauffmann (1982):

*“intervenção do Estado nas condições sociais em que se desenvolvem as pessoas, com o fim de alterar estas condições sociais para melhorar ‘os níveis de vida’ destas pessoas ou grupos sociais ... [o que] supõe proporcionar determinados recursos a pessoas ou grupos socialmente considerados débeis, de forma que tenham garantidos os níveis de bem-estar material socialmente definidos como desejáveis.”* (Kauffmann apud Landwerlin, 1998, p.140)

Os recursos referidos são monetários (econômicos), legais (garantia de direitos reconhecidos), conhecimento (formação, orientação diante de determinado problema), bens e serviços concretos (sanitários, habitação e demais serviços sociais). O que deve ser analisado não é o que o Estado faz ou gasta, senão o que o Estado consegue com o que faz ou gasta.

Tanto em relação aos problemas sociais, como aos grupos socialmente débeis, o nível de proteção social a se alcançar ou o tipo de recursos que são colocados à disposição estão historicamente dados e são objeto de especificação pelos atores sociais e políticos na arena política.

Titmus (1974), segundo Landwerlin (1998), também faz uma ressalva importante de que as políticas sociais são realidades muito complexas, que formam um todo interdependente, o que implica fluidez na fronteira entre as diferentes políticas, dificultando

a análise de uma delas destacadamente e impossibilitando sua análise isoladamente. O autor distingue cinco dimensões analíticas do conteúdo de políticas sociais concretas, a partir de perguntas pertinentes às escolhas relativas a cada uma delas e estabelece os níveis e efeitos de análise em que se pode decompor uma política social concreta; isto é, os critérios de análise sistematicamente estabelecidos, para que o analista possa realizar um estudo comparativo da dimensão que interessar, mostrando como se pode fazer uma análise comparada que não seja uma mera justaposição da descrição dos instrumentos.

Em primeiro lugar, deve-se perguntar “por que se intervém?”, refletindo sobre a comparação da atribuição de responsabilidades entre Estado, mercado e setores não mercantis da “sociedade” (Terceiro Setor no qual se inclui a família e as organizações não-governamentais) e sobre as fronteiras mutáveis e difusas entre esses três âmbitos, na provisão de recursos (no sentido amplo – econômicos, culturais etc.) para que as famílias cumpram suas funções sociais de procriação e socialização de novos membros da comunidade nacional; e em que grau a crise financeira das instituições do Estado implica a redefinição da responsabilidade pública e, portanto, a redefinição dessas fronteiras. Enfim, qual o grau de compensação pública das cargas familiares e em que medida se dá o princípio de subsidiariedade<sup>13</sup> (Titmus apud Landwerlin, 1998, p. 141-142).

Em segundo lugar, a partir da questão “para que se intervém?” deve-se fazer a comparação da definição de problema social e dos objetivos ou motivações da intervenção. Na cultura moderna, a atuação estatal deve estar legitimada sobre a base de interesses gerais. Por isso, quando o Estado assume a responsabilidade na provisão pública de recursos a determinados grupos definidos como socialmente débeis, é necessário justificá-

---

<sup>13</sup> A concepção liberal do Estado de Bem-Estar estabelece a proteção social com base nesse princípio da subsidiariedade, que quer dizer, só quando as instituições da sociedade civil, o mercado, a família nuclear, a rede de parentesco, as associações ou as organizações não-governamentais não podem garantir a proteção contra o infortúnio de uma forma socialmente aceitável, intervém o Estado.

la (em programas, planos de ação ou deduzidas dos discursos políticos, preâmbulos de leis etc.); nessas justificativas também se identificam argumentos que deixam transparecer as motivações (principais e adicionais) subjacentes à intervenção que ajudam a compreender suas características específicas – se se trata de uma política como conjunto mais ou menos articulado de medidas ou de intervenções específicas. A análise deve reconstruir as motivações subjacentes (implícitas) e contrapô-las às explícitas (para escolher um coletivo ou instrumentos etc.).

Quatro motivações básicas estão sempre presentes nas políticas sociais públicas: demográficas (para promoção da natalidade), compensatórias (para compensar déficits nos recursos das famílias), institucionalizadoras (para reforçar a família, o matrimônio como instituição), emancipadoras (para reduzir os efeitos negativos sobre o trabalho, por exemplo, das mulheres). Na hora de proceder à análise deve-se ter em mente que se trata de estabelecer motivações das várias medidas de intervenção, que uma mesma medida pode responder a motivações diferentes e que a variável tempo (diferentes conjunturas) altera as motivações (podem ter peso diferente, podem variar de um momento histórico a outro). A identificação da motivação contribui para caracterizar a política praticada em um momento e em um lugar concreto (Titmus apud Landwerlin, 1998, p. 143-144)

Em terceiro lugar, o ponto de partida é a interrogação sobre “a favor de quem se intervém?”, analisando os beneficiários das políticas sociais concretas, isto é, que coletivos se considera socialmente débeis<sup>14</sup> e suas condições sociais de vida (não apenas dos beneficiários diretos das políticas, senão também do coletivo suscetível de ser beneficiário), em valores absolutos e, sobretudo, em termos relativos; avaliando o grau de cobertura em relação ao coletivo potencialmente beneficiário. Interfere nos

---

<sup>14</sup> Podem existir diferentes graus de definição da debilidade social, segundo distintas condições sociais, que dão direito a diferentes níveis de proteção: famílias com menor renda, com maior número de filhos e segundo sua idade, ou, ainda, monoparentais; e essas qualificações podem ser combinadas.



beneficiários o tipo de sistema de proteção social – de caráter contributivo ou universalizante. Esta dimensão é um aspecto fundamental na hora de avaliar o alcance de uma política social concreta (Titmus apud Landwerlin, 1998, p. 144-145)

Em quarto lugar, a pergunta chave é “com que meios se intervém?”, procedendo à comparação dos instrumentos escolhidos para alcançar os objetivos perseguidos com a intervenção. O autor distingue quatro tipos de intervenção a partir dos efeitos desejados, destinadas a melhorar aspectos correspondentes às quatro características básicas – o *status* jurídico, o nível de renda, o meio material ou social em que se desenvolvem e a capacidade de ação – que definem as condições sociais de vida nas quais se desenvolvem os atores sociais (pessoas ou grupos cujas relações sociais são condicionadas pela estrutura social do momento histórico em que vivem). Em suma, com o desenvolvimento da economia de mercado e a diferenciação funcional crescente da sociedade, a integração passa por: proteção jurídica de direitos,<sup>15</sup> disponibilidade de dinheiro<sup>16</sup> ou de bens e serviços não mercantilizados,<sup>17</sup> e capacidade para orientar-se

<sup>15</sup> Cedidas de intervenção legal (não confundir com ação estatal normatizada) correspondem ao reconhecimento jurídico de determinados direitos às pessoas consideradas socialmente débeis (desde as leis fabris que estabeleceram os primeiros direitos sobre as condições de trabalho e de remuneração dos trabalhadores), como dimensão fundamental da proteção social até hoje, que confere direitos subjetivos, reclamáveis na justiça (Titmus, 1974 apud Landwerlin, 1998, p. 146).

<sup>16</sup> Intervenções monetárias ou econômicas implicam mecanismos que possibilitem aumentar o nível de renda para os grupos socialmente débeis (desde os seguros sociais do final do século XIX e início do século XX) consideradas única forma de redistribuição de renda segundo critérios sociais atualizados, com sistemas de imposto de renda progressivo. Essas medidas adotam duas formas básicas: transferências diretas ou monetárias (benefícios em dinheiro, contributivos ou não) e tratamento fiscal, ou prestações indiretas. Uma terceira via, indireta, é a facilitação de créditos subvencionados (com respeito ao seu custo de mercado) para habitação etc. A importância relativa dessas medidas varia de um momento histórico para outro e nos diferentes países (Titmus, 1974 apud Landwerlin, 1998, p. 147).

<sup>17</sup> A prestação de “infraestrutura social” (linguagem econômica) ou “serviços sociais” (linguagem sociológica) implantados no entorno físico em que vivem ou trabalham pessoas ou grupos socialmente débeis (só pode ser implantada no âmbito local), para compensar os déficits dos níveis de vida atuais em relação aos níveis socialmente desejáveis, decorrentes da distorção da distribuição dos mesmos em relação à distribuição da população no espaço (regiões,

e inter-atuar num mundo cada vez mais complexo.<sup>18</sup>

Em quinto e último lugar, os questionamentos recaem sobre “o que se fez? o que se alcançou com a intervenção?”. A comparação dos resultados obtidos deve ser vista de dois modos: do ponto de vista do Estado – as realizações (*output*) – e do ponto de vista dos beneficiários – o impacto das políticas, seus efeitos (*outcome*). No primeiro caso, analisa-se o que as administrações públicas realizaram, “produziram”, ou seja, o conjunto de resultados logrados mediante a intervenção<sup>19</sup> e, no segundo caso, a análise científica (sistemática) das políticas públicas deve incluir uma avaliação do grau em que se alteraram efetivamente as condições sociais de vida e trabalho dos grupos socialmente débeis, cujo nível de vida se queria transformar.<sup>20</sup> A validade desse esquema é de caráter heurístico – deve servir

---

localidades ou bairros). Com exceção dos serviços de saúde e educativos, essas medidas têm desenvolvimento recente e podem realizar-se pelas administrações públicas ou por empresas e organizações não-governamentais, financiadas com fundos públicos, conforme os defensores do pluralismo de bem-estar (Johnson, 1990) – traduzida na promoção do papel do Terceiro Setor e do fomento de uma política de “ajuda (do Estado) à auto-ajuda” (Titmus, 1974 apud Landwerlin, 1998, p. 148).

<sup>18</sup> Trata-se de intervenções que proporcionem conhecimentos: boa informação, bom assessoramento, boa formação, desde o sistema de educação (formal), até orientação/ mediação de problemas familiares, hábitos de vida mais saudáveis, cursos de requalificação profissional etc. dirigidos a coletivos marginais, mulheres, desempregados, jovens. Na medida em que incidem sobre a estrutura motivacional das pessoas, suas percepções, sua avaliação do contexto em que atuam, inclusive sobre seus valores básicos (igualdade, não discriminação, solidariedade entre outros) essas intervenções podem induzir a mudanças de comportamento individuais para lograr determinados fins considerados socialmente legítimos (envolvendo risco de manipulação). Dizem respeito a recursos cognitivos de caráter técnico que os beneficiários utilizam para satisfazer suas necessidades, porém seus resultados são muito incertos (Titmus, 1974 apud Landwerlin, 1998, p. 149).

<sup>19</sup> Deve-se analisar não apenas os instrumentos utilizados (medidas tomadas), mas as diferenças e similitudes quanto: a) às garantias de direitos sociais reconhecidos, condições de acesso e características da definição de direitos; b) aos indicadores globais de gasto (custo de dinheiro) destinados a distintos objetivos (o gasto público destinado a determinada política social concreta, segundo distintos conceitos e critérios, o volume de gasto específico nos vários programas, transferências diretas e indiretas – fiscais etc.); e, c) aos indicadores sobre cobertura – número de beneficiários e prestações, número de habitações, escolas etc. Quanto maior a desagregação que se possa obter, melhor será o conhecimento obtido.

<sup>20</sup> Deve-se levar em conta todas as características locais e específicas, que contribuem para definir suas condições reais de vida (tarefa complexa e no extremo impossível). Deve-se avaliar em que medida os objetivos propostos foram alcançados (geral, múltiplos); os efeitos derivados

para orientar a indagação sobre a realidade, para “ver” aspectos relevantes que poderiam passar despercebidos, e, embora muito ambicioso e difícil de concretizar-se integralmente, incentiva a obtenção de um conhecimento o mais completo e sistemático possível.

Há outros parâmetros para a análise de políticas (sociais) públicas, – por exemplo, os de Oszlak e O’Donell (1976), para quem “toda política tem um ciclo vital”. Segundo essa concepção, na metodologia de análise das políticas sociais e programas é preciso fazer a decomposição para entender as políticas: a análise dos discursos e a análise das ações (dos programas que materializam a política). Não se pode analisar só os resultados e os impactos, pois algumas ações resultam inoperantes, por inadequadas e insuficientes, pelo comportamento dos afetados, pelas circunstâncias do momento que não eram previstas; portanto, é preciso analisar todo o processo. A análise é complexa, porque é preciso descobrir a correlação de forças, os elementos que pesam na decisão, a ideologia por trás dos discursos, a teoria da mudança que orientou a política pública. Para a análise do ciclo vital das políticas públicas, deve-se levar em conta cinco aspectos:

- 1) *As categorias analíticas básicas* – Estado, neoliberalismo, “Sociedade civil” – atores sociais diretamente envolvidos, classes, frações de classe, luta de classes, movimentos sociais;
- 2) *A transformação de problemas em questões* – toda política pública contém elementos da política em geral – relaciona-se com o Estado e a sociedade. E especificamente toda política pública decorre de um problema, que exige uma explicação, interpretação teórica e exige resolução prática;

---

da conjuntura expansiva ou recessiva da economia (Titmus, 1974 apud Landwerlin, 1998, p. 151).

- 3) *O papel dos atores sociais-chave* – ator é uma categoria sociológica relativa aos protagonistas (pode ser uma pessoa, grupo ou movimentos sociais, coletividade – estrategicamente situados, que demandam, pressionam, controlam desde a tomada de decisão até a execução, como o demonstram as experiências das conferências e dos conselhos). É preciso estarem organizados, mobilizados e bem informados (acerca de uma legislação complexa, de direitos sociais), para que tenham efetivo poder de pressão e autonomia crítica, isto é, capacidade de criticar e de propor mudanças e autonomia para agir sem nenhum tipo de opressão; eles provocam determinados desequilíbrios na situação naturalizada, questionando estados normalizados, o chamado *status quo*. Com isso mobilizam a opinião pública. O gestor público, a autoridade pública, estatal, governamental também é um ator. Hoje pergunta-se quais os limites da autoridade pública;
- 4) *O processo de resolução das questões* – toda política pública deveria ser perpassada pela ética, no entanto essa requisição é insuficiente porque é preciso que haja direito de cidadania, inclusive reclamável na justiça. A resolução não significa sempre enfrentamento do problema; o não fazer intencional, o protelamento calculado, planejado também é atitude política e gera impactos; para que os governos resolvam a questão, é preciso que os atores sejam de fato estratégicos. A decisão sobre uma política e seu alcance se dá numa arena de conflitos. É preciso detectar quais são os interesses em jogo (entre os que estão a favor ou contra a política pública);
- 5) *Etapas do processo de formação e desenvolvimento das políticas (sociais) públicas* – que não são lineares, nem circulares, mas se superpõem, estão imbricadas umas nas outras (se informam e se influenciam mutuamente). São elas:

- a) o aparecimento da política pública, para os marxistas, como toda política surge de um grupo, de um movimento de interesses dos atores sociais,<sup>21</sup> que, segundo Pereira, problematizam “um estado de coisas naturalizado”, o transformam em questão, conseguem colocá-lo na agenda pública, pressionam para a criação da política pública que dê resposta à questão posta, fazem propostas (sendo a decisão governamental fruto de negociação) monitoram, avaliam, enfim interferem em todas as etapas;
- b) a decisão pública, como a autoridade responde, como parte essencial na hierarquização dos atos públicos. Nem sempre os governos respondem às situações para atender às necessidades. O fato dos governos se omitirem é uma forma de decisão. A política pública é sempre um jogo de interesses; portanto, a análise de Orçamento é mais política do que técnica e a dotação orçamentária consolida o processo de decisão, garantindo o início da etapa seguinte;
- c) a implementação da política, seus atos e efeitos: essa etapa se inicia com a formulação da política propriamente dita, que informa e é informada pela dotação orçamentária. Consiste na estratégia de ação, desde o seu planejamento através de planos, programas e projetos até a intervenção na realidade. No Brasil não há monitoramento das políticas públicas;
- d) a avaliação de políticas (sociais) públicas e seus impactos – toda política pública gera mudança, desde uma alteração (alívio imediato), uma inflexão na situação até uma ruptura com determinado modelo estrutural. No Brasil, em geral, só se faz análise dos

---

<sup>21</sup> Para os funcionalistas surge do Estado (nos gabinetes), embora alguns admitam a importância da “participação social” da mobilização social, mas somente na apresentação da demanda na medida em que a decisão é da autoridade local (Unicef/ONU).

resultados e impactos de políticas públicas em termos de relação custo/benefício, eficácia e eficiência.

O economista Eduardo Fagnani (1996) detém-se na avaliação do ponto de vista do gasto e financiamento das políticas sociais, na especificidade do subdesenvolvimento brasileiro, que acumula enormes desigualdades. Essas desigualdades refletem-se nos indicadores de concentração de renda e disparidades regionais, em que a imensa maioria da população pobre e extremamente pobre não tem condições de comprar, com seu próprio salário e/ou renda, os bens e serviços sociais no mercado, numa situação dramática que impõe limites objetivos e claros às fontes de financiamento da política social, e a possibilidade de produzirem efeitos redistributivos e de equidade social. No plano específico de uma política social avaliada, indicam o alcance, os limites e o caráter redistributivo ou não desta, e no plano geral, a análise desses mecanismos reflete as relações existentes entre a política social avaliada e a política econômica geral do governo (que pode ter maior ou menor conteúdo social), fornecendo pistas sobre as articulações/compatibilizações entre o desenvolvimento econômico e social, apontando a posição relativa ocupada pelos objetivos de equidade social na estratégia de dominação política da coalizão no poder numa conjuntura.

O autor aponta três indicadores sobre o financiamento e gasto importantes para a avaliação de determinada política pública: a direção<sup>22</sup> e a magnitude do gasto social<sup>23</sup> e a natureza das fontes (predominantes) de financiamento: recursos fiscais (provenientes das receitas de impostos e taxas a fundo perdido, com maior potencial redistributivo) ou recursos auto-sustentados<sup>24</sup>

---

<sup>22</sup> Na direção do gasto, avalia-se para onde foram dirigidos os recursos aplicados em determinada política/programa social: se aos segmentos prioritários e estratos mais carentes aos quais se pretendia atender e se reflete as diretrizes do discurso legitimador da política/programa e as metas planejadas. Esse indicador esclarece articulações entre política pública e setores privados, fornecedores de bens e serviços (índices de ocorrência de “privatização do Estado” (Bobbio, 1986; Martins, 1985) e outros desvios da atuação estatal para fins eleitorais, clientelistas ou fisiológicos.

<sup>23</sup> A magnitude do gasto deve ser sempre avaliada considerando a perspectiva histórica, isto é, utilizando séries históricas de longo prazo (estatísticas) sobre a evolução de determinado gasto

e contribuições sociais (recursos para fiscais custeados por trabalhadores e/ou empresas).<sup>25</sup> Esses indicadores, somados à alta ou baixa fiscalidade que configuram um padrão para o conjunto da intervenção social do Estado, atestam a veracidade ou desmascaram o discurso político sobre a articulação positiva entre desenvolvimento econômico e equidade social, redistribuição indireta de renda, caráter de inclusão ou exclusão das ações governamentais.

Uma definição importante sobre a tipologia de políticas públicas é que distingue políticas distributivas e redistributivas. Meny & Thoenig (1992) definem as primeiras como concessões, exceções enquanto Salisbury, Dye & Lowi (apud Meny & Thoenig), que melhor diferenciam esses dois tipos de políticas, assinalam que as distributivas não geram muito conflito porque seus recursos saem do fundo público (da arrecadação de tributos). As políticas redistributivas são entendidas por Meny & Thoenig como aquelas que beneficiam a classe de indivíduos necessitados, considerando que a política social *strictu senso* deveria estar orientada para redistribuir renda e benefícios (por exemplo, seguridade social) e, para os quatro autores, elas se dão numa arena de conflitos muito fortes, porque implicam “retirar de quem tem para quem não tem”, ou seja, redistribuição de recursos apropriados pela elite ou pela classe média para os pobres. Por sua vez, Wanderley Guilherme dos Santos (1987) também se refere a políticas redistributivas que se diferenciam das compensatórias (que visam remediar desequilíbrios gerados pelo processo de acumulação) porque

---

social setorial e que demonstrem a evolução do gasto *per capita*, sua proporção em relação ao PIB, ao orçamento da União etc. e amplitude do problema. Ela esclarece se os recursos previstos são compatíveis com a dimensão das carências sociais.

<sup>24</sup> São valorizados como aplicações financeiras, com destaque para FGTS, caderneta de poupança, além de empréstimos e financiamentos por instituições de fomento nacionais (BNDES) e internacionais (BID e BIRD etc.), o que tem sido insuficiente para atender às carências dos extratos pobres.

<sup>25</sup> Salário-educação, contribuições previdenciárias, Pis-Pasep, Cofins e a contribuição social sobre o lucro etc. que também não atendem ao objetivo de equidade das estratégias de desenvolvimento social. As fontes de financiamento se acrescenta a alta ou baixa fiscalidade.

constituem um conjunto de medidas que enfrentam e previnem as desigualdades sociais.

## Conclusão

Percebe-se que há diversas metodologias que subsidiam a análise de políticas públicas, procuram avaliar seu caráter interventivo na realidade e gerador de mudanças de diferente intensidade. Dado o caráter introdutório deste estudo, a opção recaiu sobre uma apresentação que permitisse essa visão panorâmica, ainda que superficial, dos diversos caminhos apontados. A partir daí, cada analista terá várias opções a fazer: a primeira é a opção teórico-metodológica de fundo (entre a perspectiva funcionalista e marxista ou outra) e, a partir daí, a escolha da(s) metodologia(s) que irá utilizar diretamente ou proceder à sistematização/condensação daquela(s) a partir da(s) qual(is) irá construir sua própria metodologia de análise de políticas sociais, adotando uma delas como eixo, enxertando-a com outra(s) que achar interessante(s) dentro da orientação básica, mantendo outra(s) como contraponto ou confrontação.

## Referências bibliográficas

- ABRAHAMSON, Peter. Regimes europeos del bienestar y políticas sociales europeas: convergências de solidariedad? In: SARASÀ, Sebastian; MORENO, Luís. *El Estado del bienestar em la Europa del Sur*. Madrid: CSIC, 1995.
- ALEMÁN BRACHO, Carmen A.; GARCÉS FERRER, Jorge G. (Coord.). *Política social*. Madrid: McGraw-Hill, 1998.
- ALCOCK, Pete. What is social policy? In: ALCOCK, Pete et al. (Ed.). *The student's companion to social policy*. Oxford: Blackwell, 1992.
- BADIE, Bertrand; HERMET, Guy. *El método comparativo: política comparada*. México: Fondo de Cultura Econômica, 1990.
- ESPING-ANDERSEN, G. As três economias políticas do Welfare State. *Lua Nova, revista de cultura e de política*, São Paulo, n. 24, set. 1994.



- FAGNANI, Eduardo. Avaliação do ponto de vista do gasto e financiamento das políticas sociais. In RICO, Elizabeth. *Avaliação de políticas: uma questão em debate*. São Paulo: Cortez, IEE/PUC-SP, 1998.
- GOUGH, Ian. *Economia política del Estado de Bienestar*. Madrid: Blume, 1982.
- GADAMER, Hans Georg. *Verdade e método I e II: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica*. 5. ed. Petrópolis: Vozes, Universidade São Francisco, 2003.
- JOHNSON, Norman. *El Estado del Bienestar en transición: la teoría y la práctica del pluralismo de bienestar*. Madrid: Ministério de Trabajo y Seguridad Social, 1990.
- LANDWERLIN, Gerardo M. Política social comparada. In: ALEMÁN BRACHO, Carmen A.; GARCÉS FERRER, Jorge G. (Coord.). *Política social*. Madrid: McGraw-Hill, 1998. p. 133-154.
- LUKÁCS, Georg. *Os princípios ontológicos fundamentais de Marx*. São Paulo: Ciências Humanas, 1979.
- MARX, Karl. *El capital: crítica de la economía política*. México: Fondo de Cultura Económica, 1975.
- MENY, Yves; THOENIG, Jean-Claude. *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel, 1992.
- OSZLAK, Oscar; O'DONNELL, Guilherme. *Estado y políticas estatales em América Latina: hacia una estrategia de investigación*. 1976. (Documento CEDES/G.E. CLACSO).
- PEREIRA, Potyara A. P. *Concepções e propostas de Políticas Sociais em curso: tendências, perspectivas e conseqüências*. Brasília: NEPOS/CEAM/UnB, 1994.
- \_\_\_\_\_. Questão social, Serviço Social e direitos de cidadania. *Revista Temporalis*, Brasília, n. 3, jan./jun. 2001.
- PORTELLI, Hugues. *Gramsci e o Bloco Histórico*. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.
- POULANTZAS, Nicos. *O Estado, o Poder, o Socialismo*. 2. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1985.

RUA, Maria das Graças; BERNARDES, Franco César. In: RUA, Maria das Graças; CARVALHO, Izabel Valadão de (Org.). *Estudo de política: tópicos selecionados*. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *Cidadania e justiça. a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

Artigo recebido em 21 de setembro de 2004 e aprovado em 5 de dezembro de 2004.