

QUE PARADIGMA PARA QUAL POLÍTICA PÚBLICA?

Valdemar Santos Pedreira Filho*

RESUMO

O objetivo imediato desta resenha crítica dos paradigmas de estudo das políticas públicas é o de discutir seus pressupostos teóricos metodológicos, avaliando as possibilidades de sua utilização no estudo do caso brasileiro. O paradigma "burocrático autoritário" objetiva propor um novo quadro conceitual, que sirva de ponto de partida para pesquisa sobre o Estado e as políticas públicas em países da América Latina. Desse ponto de vista, o sistema político deve ser analisado a partir da combinação de três dimensões: a estrutura do regime político, a composição das coalizões políticas e o conteúdo das políticas públicas.

Introdução

Embora as decisões públicas já fossem um objeto em estudo nos Estados Unidos a partir dos anos 50, na América Latina, o tema das políticas públicas aparece em debate durante os anos 70.

Em 1974 o Instituto Torcuato Di Tella promove um seminário de análise de políticas públicas em Buenos Aires. Posteriormente, o Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO), em Assembléia efetuada em Quito, discute o tema do Estado e suas políticas nos países da região (no sentido geopolítico do termo).

E, finalmente, a Fundação do Desenvolvimento Administrativo do Estado de São Paulo (FUNDAP), em colaboração com a CLACSO, promove o primeiro Seminário Latino-Americano de Políticas Públicas em São Paulo. Esse evento teve como objetivo promover o encontro entre especialistas, pesquisadores e técnicos envolvidos com as questões relativas à burocracia e políticas públicas na América Latina⁽¹⁾.

Ao nível da investigação científica, um grupo de pesquisadores do Instituto Universitário do Rio de Janeiro (IUPERJ) realiza estudos sobre as políticas

* Doutor pela Universidade de Grenoble, professor da Universidade Federal de Santa Catarina.

(1) Esse seminário contou com o apoio do *International Development Research Center*, órgão do governo canadense, e com a participação de membros do *United Nations Development Program* — ONU.

sociais implementadas pelo Estado brasileiro, durante os anos 70(2).

Em dezembro de 1983, um Colóquio Internacional tendo por tema "a avaliação de políticas públicas" aconteceu em Paris, sob a égide do Ministério da Economia, Finanças e do Orçamento(3). Mais tarde, em janeiro de 1984, quando do segundo Congresso Nacional da Associação Francesa de Ciência Política, organizado pelo Instituto de Estudos Políticos de Grenoble, a análise das políticas públicas foi o ponto comum das discussões relativas ao "autoritarismo hoje: novas formas ou novas abordagens" e "as modalidades antigas e novas da representação". Finalmente, um Tratado de Ciência Política, publicado recentemente, consagra um capítulo à questão.

A falência dos diferentes modelos de estudo das políticas públicas (o método racional clássico, o incrementalista, a análise estratégica) conduz os pesquisadores a buscar outros paradigmas capazes de definir a complexidade desse objeto(4).

Assim, certos pesquisadores franceses e latino-americanos ligam o estudo das políticas públicas ao estudo do Estado. Os pesquisadores franceses insistem sobre a dinâmica entre o global e o setorial. Os pesquisadores latino-americanos, insistindo sobre a natureza "burocrático-autoritária" do Estado na América Latina, propõem um modelo interacionista de análise das políticas públicas.

O nosso propósito é ver em que as diferentes abordagens, bem como a metodologia nelas implícita, são importantes para compreender a realidade latino-americana e, em particular, a brasileira(5).

1. O incrementalismo na decisão pública

O questionamento do modelo clássico da decisão racional levou certos autores americanos a propor o modelo de decisão incremental. Esse modelo de decisão pública baseia-se em pequenas mudanças graduais. Conseqüente-

(2) Esse grupo pode ser representado pelo cientista político Wanderley Guilherme dos Santos, que ressalta as dificuldades encontradas para diagnosticar o estado social do país e para "avaliar as medidas cujo alvo é a maximização de justiça social. A ausência de informações pertinentes, precisas e confiáveis, assim como a inexistência de instrumental de análise capaz de decidir questões importantes – por exemplo, o efetivo impacto de diferentes políticas – tomam a tarefa do analista e de quem deve tomar decisões extremamente precária". *In Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Campus, 1979: 138.

(3) Colóquio organizado pela Direção de Previsão do Ministério da Economia, Finanças e do Orçamento, em colaboração com a Escola de Altos Estudos Comerciais e com apoio da Escola Nacional de Administração e da Escola Nacional de Pontes e Estradas da França. Paris, 15-16 dezembro de 1983.

(4) O problema epistemológico da análise de políticas públicas é sentido fortemente não apenas na América Latina. A utilização das diversas abordagens, sob o esforço do mimetismo modernizante, mostrou aí, também, a sua inadequação.

(5) Não é nosso propósito a avaliação das políticas públicas na América Latina, a exemplo dos trabalhos apresentados no colóquio internacional que aconteceu em Paris.

mente, a atenção dos administradores centra-se na diferença entre as mudanças e o *status-quo*. Apesar dos seus limites, conforme veremos, esse modelo de decisão é o mais utilizado pelos *policies advisors* nos Estados Unidos.

O estudo sobre a utilização do incrementalismo na elaboração e implementação de políticas públicas será ilustrado através da análise da obra de G. C. Edwards e I. Sharkansky (1981), que tem como tema central a ação do governo americano. Para esses autores, "o meio mais simples e mais democrático de conduzir os negócios públicos seria, sem dúvida, acatar as vontades da opinião. Precisaria, nesse caso, que tais preferências fossem por sua vez reais e perceptíveis; precisaria também que os administradores estivessem prontos a acatar a opinião e a deixá-la fazer suas escolhas" (1981:27). A sustentação desta hipótese sugere uma certa atitude de descrédito quanto à importância que tem a opinião pública americana na condução dos negócios públicos. Baseando-se em casos específicos⁽⁶⁾, analisados superficialmente, eles se restringem aos comentários sobre as relações entre governados e governantes, questionando a eficácia das comunicações entre o público e a administração.

É corrente a idéia de que a democracia pluralista nos Estados Unidos constitui-se de um regime de facções ou de associações, cujo poder moderador (manutenção ou equilíbrio) é a opinião pública. Para J. Freund, esta é a "convergência das apreciações de um certo número muito grande de pessoas de uma coletividade, de tal sorte que se forme um sentimento comum e dominante exercendo pressão difusa (...), ela visa uma situação cujo andamento e a saída dependem da vontade de uma autoridade" (1981:382). Essa definição revela-nos a necessidade de se identificar certos mecanismos sociais de representação dos interesses coletivos, capazes de dar conta dessas apreciações de cidadãos diferenciados, na estrutura das decisões públicas. De uma maneira difusa, Edwards e Sharkansky se satisfazem em observar, por um lado, que a opinião pública não desempenha um papel preponderante na tomada de decisão governamental e, por outro, que os administradores exercem uma influência sobre ela. Ora, é preciso estudar o processo que conduz à tomada de uma decisão particular, a fim de esclarecer o comportamento dos atores e avaliar o poder de cada um deles, tendo em conta, inclusive, a influência que esses podem exercer sobre a opinião pública.

Referindo-se ao conceito de grupo de interesse, P. Birnbaum (1971) afirma que "um grupo se identifica sempre a um interesse e que 'cada grupo sus-

(6) Exemplificando um campo de ação do governo americano, eles dizem que "a influência que os Estados Unidos exercem em escala mundial se explica pelas transações econômicas do seu governo e suas firmas privadas, pela preeminência de suas forças armadas e pela vontade que mostra Washington de fornecer material militar, uma assistência técnica e especialistas a seus aliados mais distantes". George C. Edwards e Ira Sharkansky (1981), *Op. cit.* p. 17.

tenta que sua opinião representa a opinião pública'. Uma análise da opinião pública, da vontade popular, remete por consequência ao estudo dos grupos de interesse que a compõem, porque 'não existe opinião unânime que revelaria a existência de um todo social' "(7). Desse ponto de vista, o processo de afrontamento dos grupos de interesse, aqui incluídas as instituições públicas, tem uma importância decisiva na tomada de decisão governamental. Todavia, o trabalho dos autores americanos consiste somente em mostrar que tanto a complexidade dos problemas enfrentados pelos administradores no processo da tomada de decisão, quanto a sua impossibilidade metodológica de contornar os constrangimentos econômicos e políticos, são os fatores a serem considerados na análise da ação governamental.

Assim, o estudo das políticas públicas deve constituir-se de duas fases: na primeira, o exame da sua confecção (*policy-making*) e, na segunda, o da sua implementação (*implementation*). Essas análises limitam-se, portanto, às considerações sobre as dificuldades encontradas pelos administradores, sob o argumento de que elas são semelhantes tanto na primeira quanto na segunda fase de uma política pública.

Todavia, do nosso ponto de vista, o campo de estudo da ação governamental não se reduz aos problemas dos administradores para "bem" conduzir os negócios públicos. Segundo J. Leca, existem três critérios capazes de permitir o reconhecimento de uma ação política: "A função exercida no sistema social; a *espacialização* destacada pelos antropólogos, ou seja, a organização territorial; o *meio da ação*, a saber o modo de decisão implementado, a atribuição autoritária do poder" (1973:17). Ora, de acordo com isso, Edwards e Sharkansky limitam o campo de estudo do seu objeto ao nível deste último critério, deixando de considerar a parte de sua substância, que se refere às especificidades setoriais e às questões relacionadas com a sua abrangência territorial.

Trata-se, portanto, de uma abordagem que, conforme J. Freund, "consiste em pensar que a experiência se basta a si mesma, isto é, que ela fornece o objeto ao saber, que ela é em si o saber desse objeto e que o próprio saber é objeto de experiência". E ele acrescenta que a condição empírica opõe-se às condições universais da essência do objeto político e é contingente, já que ela varia no tempo e no espaço (1981:88). Do ponto de vista da filosofia política, as condições universais da essência do objeto político são os pressupostos que

(7) Arthur Bentley, *The Process of government. A study of social pressures*. Chicago, (1908:240). Citado por Pierre Birnbaum, *op. cit.* p.102.

permitem distinguir um objeto do outro. O que faz das pláticas públicas um objeto interdisciplinar e não unicamente, do *public management*(8).

A ciência política americana atribui dois sentidos ao conceito de *policy*. Segundo L. A. Froman Jr., a expressão designa, por um lado, a maneira de conduzir os negócios públicos, definindo as regras de decisão (neste sentido, *policy* equivale à política administrativa); por outro lado, as *policies* são frequentemente identificadas aos programas específicos, referindo-se ao conteúdo do que está sendo realizado. Isto significa que *policy* é não somente o que a administração está fazendo, mas também como ela age; englobando não somente o conteúdo dos programas e sua história, mas, também, sua aplicação e seus resultados. Todavia, esses dois momentos devem ser diferenciados, de vez que se referem a objetos analíticos diferentes (política administrativa e programa) (1959:204).

Esta diferenciação leva-nos a uma definição mais englobante do conceito de *policy*. Para R. Aron, o termo política traduz as duas palavras anglo-saxônicas *policy* e *politics*. A política, no primeiro sentido, é "uma concepção, um programa de ação ou uma ação em si de um indivíduo, de um grupo ou de um governo (...), designa então o programa, o método da ação em si de um indivíduo ou de um grupo, concernente a um problema ou à totalidade de problemas de uma coletividade" (1965:21-22). Já no segundo sentido, a política "se aplica ao domínio no qual se rivalizam ou se opõem as políticas diversas (no sentido precedente). A política-domínio é o conjunto onde indivíduos e grupos estão envolvidos, tendo cada um sua *policy*, ou seja, seus objetivos, seus interesses, suas filosofias" (1965:22). É evidente que esta concepção de políticas públicas permite-nos transcender os limites impostos pelos americanos à análise da ação governamental. Visto que, nesse caso, a política se vê prisioneira desta (9), não havendo lugar para o estudo das políticas setoriais, que contêm elementos tanto de acordo quanto de conflito. Em suma, os americanos negam o papel que o corpo social pode desempenhar na condução dos negócios públicos. A pers-

(8) A exemplo do trabalho realizado por Patrick Gibert, em que ele questiona a contribuição da *policies analysis* para o desenvolvimento da administração pública. Além disso, procura formular questões sobre a importância dessas análises no processo de integração do indivíduo à organização pública. In "Management Public: Management de la puissance publique". Thèse pour le doctorat d'Etat en Science de Gestion présentée et soutenue à Université de Droit d'Economie et de Sciences Sociales de Paris (Paris 2), 1983:110 (não publicada).

(9) Falando da distinção entre a ciência política e a sociologia política, R. Aron, "La sociologie politique", in *Revue de l'enseignement supérieure*, jan. 1965, lembra que na maioria das universidades americanas a ciência política se encontra na seção intitulada governo e se acha assim nitidamente separada da sociologia política. Por isso, a ciência política nos USA é de natureza normativa, por refletir o conjunto de princípios que regulam a administração americana. Cf. Cazeneuve, F. Balle et A. Akoun, *Guide de l'étudiant en sociologie*. Paris, P.U.F. (...). 1971:94. Assim, as políticas públicas não utilizam outra forma que aquela do *public management*.

pectiva teórica de R. Aron autoriza-nos a estudar o conjunto das interações sociais no âmbito do que ele chamou política-domínio, no sentido de setor da divisão social do trabalho, Estado e sociedade aí incluídos.

Organizar a política, organizando assim a coletividade que ela representa, constitui um dos atributos da ação governamental. Para J. Freund, "essa coletividade não se regulariza diretamente, restando ao político a solução de aconselhar, através de formas e instituições, a ordem, ou seja, a relação dialética do comando e da obediência que ela sustenta" (1981:255). Ao exercer a ação de comando de uma sociedade, os poderes públicos se organizam e tomam a forma de um aparelho, no seio do qual reinam certos princípios de organização. A existência de um problema ao nível da coletividade justifica a intervenção do Estado, através de uma ação pública, com o objetivo de resolvê-lo, de manter a ordem social. Assim, uma incursão analítica sobre a ação governamental deve ter em conta os aspectos sociais da ação política. Isto significa dizer que a compreensão de uma política pública particular passa pela análise tanto dos processos históricos, que conduzem à sua efetivação, quanto de suas implicações sociais – como também podemos afirmar a imprecisão de estudos que recorram a modelos empíricos, orientados por princípios liberais, de pretensão universal.

Na verdade, parece estéril a discussão de políticas públicas, sem relacioná-las tanto à estrutura do regime político do Estado em questão, quanto à coligação das forças políticas representadas, dimensões que discutiremos na última parte deste trabalho.

2. A estratégia dos decisores em um jogo político sem Estado

Enquanto os americanos descartam o modelo clássico da decisão racional em detrimento do incrementalismo, M. Crozier e E. Friedberg (1977) recusam a problemática da ação racional e adotam a análise estratégica, buscando identificar uma lógica de comportamento dos atores no âmbito da organização ou do sistema.

A força teórica desse modelo explicativo é o conceito de estratégia. Para defini-lo, Crozier e Friedberg consideram que, por um lado, os atores têm raramente objetivos claros e, muito menos, projetos coerentes; por outro lado, seu comportamento é ativo tanto no sentido ofensivo quanto defensivo. No limite, o comportamento dos atores nunca é irracional. Ele expressa sempre uma intencionalidade. Consequentemente, a racionalidade ou a regularidade destes só tem sentido em relação a uma estratégia. Assim, esta é "o fundamento *ex-post* inferido das regularidades de comportamento observadas empiricamente" (1977:48). Por conseguinte, a racionalidade do comportamento dos atores é explicada a partir do contexto organizacional, embora todo ator guarde uma possibilidade de jogo autônomo, que ele utiliza mais ou menos, a depender da situação.

O contexto organizacional pode ser definido como o conjunto das normas técnicas e das regras de comportamento que asseguram a solução de um de-

terminado problema. Entretanto, para os sociólogos organizacionais, o contexto organizacional não se resume ao conjunto de disposições estruturais e técnicas. É, também, "um conjunto de relações que formam a vivência dos atores, testemunham estratégias que eles adotam nesse contexto uns em relação aos outros, e remetem às relações de poder sobre os quais se apóia o construído organizacional..." (1977:50). As relações de poder refletem-se nas condições objetivas da ação coletiva, isto é, nas atitudes e comportamentos dos atores. Por outro lado, nas condições subjetivas, estes se tornam estratégias.

Para P. Bernoux (1985), não se pode compreender o funcionamento de uma organização sem se ter em conta a relativa liberdade do ator. Todavia, considerar esse grau de autonomia para agir no âmbito de um "sistema de ação" implica evidenciar o poder como forma de regulação dessa liberdade. Segundo B. Jobert e J. Leca, essa noção de poder "é então intrinsecamente ligada à liberdade do ator, não à sua liberdade metafísica, mas mais especificamente à sua capacidade de mobilizar recursos e de exprimir as consequências da interação (ou do 'jogo' na linguagem aqui adotada, no sentido duplo das 'regras do jogo' e de um mecanismo do qual se diz que 'há jogo'), incertas para os parceiros-adversários. É neste sentido que o poder é sempre controle de incerteza" (1980:1127). As estruturas dessas interações e as "regras do jogo", por um lado, delimitam os lugares onde as relações de poder podem se desenvolver e, por outro, definem setores adotando procedimentos que circunscrevam zonas de incerteza organizacionais (falta de informações, falsas informações, ilusões, etc.), a serem controladas por indivíduos ou grupos. O poder destes em uma organização é proporcional ao seu controle sobre as zonas de incerteza. Segundo P. Bernoux, "o recurso do poder é então esta margem de liberdade dos indivíduos ou grupos uns em relação a outros. Concretamente, ela reside na possibilidade que tem o indivíduo de rejeitar ou de negociar o que o outro lhe pede, ou de procurar obter qualquer coisa dele, ou ainda de lhe pagar caro este pedido" (1985:138).

Ao mostrar que, por um lado, a estratégia de um ator em uma organização deve ser recolocada no âmbito dos jogos em que ele participa e, por outro, que o domínio sobre as informações ambientais é uma fonte de poder, a análise estratégica aponta, implicitamente, para a "porosidade" e "fluidez" do limite da organização. Na concepção de Crozier e Friedberg, "ela faz parte de uma dada sociedade, que atingiu um certo nível de desenvolvimento técnico, econômico e cultural, que é caracterizada por uma certa estrutura social e que carrega certos valores aos quais esses membros estão particularmente mais ligados" (1977:111). Apesar da existência desses problemas situacionais, os autores acreditam que o conjunto articulado das relações de poder sob a forma de jogo tem a sua própria lógica. Ou seja, os atores são relativamente autônomos para perseguir seus objetivos e negociar sua participação no conjunto, a despeito de serem as relações de poder desequilibradas. Em outras palavras, a percepção dos problemas situacionais e a reação da organização em resposta a estes, "serão função de estratégias de atores no interior de jogos dos quais eles parti-

cipam no seio da organização e nas suas relações com o 'exterior' " (1977:135).

A análise estratégica pretende explicar não só o funcionamento interno de uma organização, mas, também, a fonte da sua incerteza (jogo do poder), isto é, o seu ambiente. Assim, a organização tanto depende deste, como está com ele em relação. Essa interação é recíproca e interdependente. A *démarche* estratégica "parte do ator para descobrir o sistema que, por suas obrigações, pode explicar as aparentes irracionalidades do comportamento do ator. A argumentação sistêmica parte do sistema para achar com o ator a dimensão contingente arbitrária e não natural de sua ordem construída" (1977:197/8). Isso quer dizer que eles apresentam dois modos de argumentação "complementares, contraditórios e convergentes" do sistema de ação concreto. Ao argumento "estratégico-indutivo" eles opõem o "sistêmico-dedutivo". O primeiro baseia-se no princípio de que as atitudes e os comportamentos dos atores são condicionados pelas regras do jogo (uma forma de negociação, cálculo), ao passo que o segundo serve para colocar em evidência as propriedades do jogo (uma certa lógica de finalidade e coerência).

O jogo é um campo estruturado que supõe limites, inclusões e exclusões. Para os sociólogos, não existe um só jogo, "mas um conjunto de jogos mais ou menos estreitamente integrado, articulando-se em todo caso uns aos outros e supondo uma regulação do conjunto. A existência dessas articulações e de seus reguladores supõe, por sua vez, um *sistema concreto* que os inclui" (1977:207). A função de regulação é assegurada por mecanismos pelos quais o sistema se mantém. Através dos jogos, ela determina as possibilidades de obter de cada ator uma estratégia racional. Dessa forma, Crozier e Friedberg definem o sistema de ação concreto "como um conjunto humano estruturado, que coordena as ações de seus participantes por mecanismos de jogos relativamente estáveis e que mantêm sua estrutura, isto é, a estabilidade desses jogos e as relações entre estes, por mecanismos de regulação que constituem outros jogos" (1977:246).

O propósito essencial da análise estratégica é autonomizar o sistema de ação tanto como objeto teórico quanto como instrumento (heurístico) para estudo da sociedade. Todavia, do ponto de vista de Jobert e Leca, para possibilitar a compreensão do seu campo de aplicação, precisaria introduzir a noção de mudança social. Para eles, os sociólogos organizacionais "concebem a mudança social como um fenômeno auto-conduzido onde o poder, ou seja, a contingência, ocupa o lugar central, o que os conduz a insistir sobre a liberdade e correlativamente a responsabilidade dos atores" (1980:1137). Apoiados por um "modelo conceitual" que propõe um tipo de racionalidade limitada, cuja base é o critério de satisfação, acreditam poder abordar o problema da relação entre a racionalidade do decisor e a racionalidade do sistema.

Esses critérios de satisfação não se orientam nem por uma racionalidade de otimização nem por flutuações da personalidade. Eles procedem de critérios do sistema e são internalizados pelos atores através "de uma aprendizagem

mais do que de uma escolha arbitrária e correspondem ao mesmo tempo aos valores culturais amplamente difundidos, às condições particulares dos jogos de que participam os decisores no seio do sistema de ação dos quais eles fazem parte e às escolhas estratégicas pessoais efetuadas pelos indivíduos em função desse contexto" (1977:277/278). Esses valores e essas condições particulares dos jogos são critérios ou compromissos sociais e variam segundo os sistemas sociais. Logo, as normas utilizadas pelos indivíduos são resultado de um processo de socialização; o que leva B. Jobert e J. Leca a afirmarem que "esta teoria empírica (*model of reality*) corresponde a uma teoria normativa (*model for reality*) da gestão da mudança pela engenharia social" (1980:1137-1138).

Em *O fenômeno burocrático* (1963), M. Crozier já havia concebido a ação social enquanto função da capacidade dos atores e não de seus interesses. Nesse caso, a mudança estaria condicionada à aquisição de novas capacidades individuais e coletivas, o que faz intervir a dimensão cultural⁽¹⁰⁾. Assim, "as características de uma sociedade nacional que se transmitem através dos modelos familiares, dos modos de socialização, da educação e que são constantemente reforçados pela experiência da vida social, influenciam profundamente o possível desenvolvimento dessas capacidades. Elas constituem então um entrave extremamente forte a toda mudança" (1963:11).

Teoricamente, a análise estratégica dos sistemas de ação concretos origina-se da teoria comportamentalista das organizações e das mutações dos paradigmas elitistas do funcionamento do sistema político⁽¹¹⁾. As pesquisas empíricas sobre o sistema local de decisão político-administrativa na França, realizadas por M. Crozier e J.C. Thoenig, são centradas "não na frequência das relações, mas na estratégia dos membros e fundamentadas na interpretação dos jogos coletivos aos quais respondem essas estratégias e sobre os modos de regulação que governam esses jogos e constituem as características mais

(10) Pode-se constatar que a *démarche* empírica indutiva-dedutiva de M. Crozier e colaboradores é muito próxima da micro e macroanálises dos autores americanos especialistas em cultura política. A mesma importância ao processo de socialização é atribuída tanto nesses estudos quanto nos dos sociólogos organizacionais. Estamos nos referindo ao texto de Lucien Pye, "Political culture and political development", in L. Pye e S. Verba, *Political culture and political development*. Princeton, Princeton University Press, 1965.

(11) Philippe Braud, Crozier e Friedberg concebem que "a Sociedade global não é uma totalidade estruturada por um Poder político monopolizador da decisão, mas uma articulação de 'sistemas de ações' nos quais os indivíduos dispõem sempre de uma margem de manobra, de um grau qualquer de autonomia para agir". Eles põem em evidência a efetiva vontade do homem, em oposição às inclinações mecanicistas das análises dos sistemas políticos realizadas por D. Easton. Porém, a ação não seria concebida como simples efeito de um condicionamento produzido pelas "estruturas sociais". Ao contrário, à moda "popperiana", a explicação dos fenômenos sociais são consequências das ações individuais. Essa corrente é identificada de "o individualismo metodológico", que, nos U.S.A., pode ser representada pelos 'politistes' Mancur Olson, Peter Blau e Robert Dahal e, na França, pelos sociólogos Raymond Boudon e François Bourricaud. In P. Braud. *La science politique*. Paris: P.U.F., 1982:126 (col. Que sais-je?, n 909).

pertinentes dos sistemas" (1975:24). Essa abordagem se baseia no postulado de que todo sistema se constrói e se regula em torno de relações de poder, que são estabelecidas entre esses membros e as unidades que o compõem.

Através da aplicação de questionários de atitude e de entrevistas com os atores, os sociólogos organizacionais dispõem de indicadores das relações de poder entre os diferentes parceiros e das questões em torno das quais essas relações se cristalizam. Conhecidas as relações de poder, eles chegam a uma análise das estratégias dos participantes da organização e a uma definição dos jogos, nos quais eles desenvolvem essas estratégias. Em resumo, esse modo de raciocínio consiste no seguinte: "A partir da justaposição de sentimentos e atitudes convergentes e contraditórias dos participantes, procura-se formular hipóteses para cada um deles. Postula-se que essas estratégias são racionais em relação à situação e esforça-se para reconstituir, a partir dos dados objetivos dessa situação e da vivência subjetiva de cada um dos participantes, qual é o jogo e quais são as regras a partir das quais as hipóteses de estratégias podem ser verificadas" (1975:26).

Sobre esses estudos, B. Jobert entende que Crozier e Thoenig querem demonstrar que as redes ou sistemas organizacionais complexos constituem um nível específico, a tal ponto que o contexto se tornaria uma categoria residual e reuniria tudo o que não pertence à rede. Ele formula as seguintes críticas a esses estudos: a primeira, sobre a elucidação do jogo coletivo, alega que "ela deixa fora do seu campo de análise as condições de produção desses jogos, as modalidades de formação desses subsistemas" (1976:636). Desse modo, negligencia a análise histórica, os conflitos de classe e a sociologia política no exame das condições de formação da cena política local e da delimitação de seu lugar no sistema global. Assim, ao definir o jogo local eles eliminaram, por exemplo, o emprego, a vida econômica, bem como as normas de funcionamento dos serviços coletivos. A segunda crítica formulada indica que a análise estratégica oculta as variáveis estruturais dos sistemas de decisão, isto é, ela deixa de considerar os fatores de influência que estão ligados às posições dos atores na formação social. Em outras palavras, "além dos papéis, a análise política deve levar em conta os processos de mobilização política e social, em favor dos quais os grupos e classes sociais mobilizam seus recursos externos, resultantes de suas posições na estrutura social para modificar, em seu proveito, esse ou aquele sistema de intervenção estatal" (1976:637).

Finalmente, a análise estratégica, por não levar em consideração "a estruturação do contexto em grupos e classes sociais, não permite explicar o funcionamento interno dos sistemas organizacionais que ele descreve" (1976:638). Por melhor que os sociólogos tenham entendido as características fundamentais dos sistemas locais, parece que eles vêem no seu funcionamento somente anarquia e irracionalidade, uma vez que a análise não leva em consideração a relação que existe entre esses sistemas e as sociedades locais, com as quais eles estão envolvidos. Para B. Jobert, "ainda está por ser concebida uma teoria do sistema político que, pela elucidação dos processos de constituição dos jo-

gos coletivos e das penetrações diferenciadas das classes sociais no aparelho de Estado, mostrará como antes de qualquer decisão formal o leque das escolhas possíveis já é estreitamente limitado" (1976:640).

De uma maneira geral, os pesquisadores do Instituto de Estudos Políticos de Grenoble formulam as seguintes críticas à *démarche* de M. Crozier e colaboradores: falta a definição de um centro regulador; não menciona a teoria do Estado nem o conteúdo concreto da linguagem e da ação política; não emite nenhuma crítica a respeito da dominação política e se recusa, além disso, a considerar a existência de mecanismos centrais de dominação e de regulação social e política (não existe nem uma elite nem classe); e, finalmente, as noções de interesse geral e de ordem são ofuscadas. Não há hierarquização de sistemas de ação e nem de concepção das sociedades industriais enquanto sistemas programados e programáveis.

3. Estado e regulação social

É polêmica a discussão em torno do tema das políticas públicas na França. O interesse pelo seu estudo abrange não só os centros de pesquisas universitários como, também, as discussões em colóquios e congressos, promovidos tanto por associações de profissionais quanto pelas instituições governamentais. O seu campo de estudo compreende desde as convencionais avaliações de programas específicos, realizadas por administradores públicos, à moda americana das análises do *public management*, aos trabalhos que buscam identificar os mecanismos de regulação do Estado e analisar a sua relação com a sociedade. Estes últimos são desenvolvidos, via de regra, com o fim de elucidar as relações que existem entre *policies* e *politics*. Examinaremos alguns trabalhos dos pesquisadores do CERAT/IEP de Grenoble, com o fim de apreciar os desdobramentos de suas análises sobre as mediações entre a política de Estado (expressão dos interesses sociais representados pelos poderes públicos) e as políticas setoriais (uma política pública precisa).

De uma maneira geral, a intervenção do Estado na condução dos interesses sociais é a forma política que caracteriza a reprodução do mundo capitalista de hoje. P. Muller compreende que "existe uma correlação positiva entre a divisão do trabalho na sociedade e o desenvolvimento do Estado" (1980:48). Isto quer dizer que a reprodução social não é automática. Para explicar a referida correlação, Muller retoma as críticas formulada por E. Durkheim a H. Spencer. Entretanto, esses dois sociólogos partem paradoxalmente do mesmo postulado: a extensão da divisão do trabalho é uma lei da evolução das sociedades modernas. Ao contrário de H. Spencer, E. Durkheim supõe que a divisão do trabalho deve ser organizada, regulamentada e regulada.

P. Muller argumenta que o raciocínio de E. Durkheim sobre não-automatidade da reprodução social é muito normativa e, portanto, ele aceita a contribuição de Y. Barel e L. Nizard que se apóia no seguinte: "Não é porque a solidariedade social não é espontânea que a reprodução necessita de uma inter-

venção exterior, mas porque a reprodução social é contraditória" (1980:48). Para Y. Barel existem "dois pares principais de contrários no seio da reprodução: a invariância e a mudança de um lado, e a reprodução do todo e da parte, por outro"(12). Para P.Muller, esse último par de contrários legitima a função de regulação do Estado. Portanto, como Y. Barel, ele acredita que "a reprodução social não é contraditória, porque existem sistemas sociais cujos interesses divergem, mas aparecem sistemas sociais contraditórios porque o processo de reprodução é contraditório" (1980:51). Esse argumento explica a intervenção do Estado, enquanto um ator externo, numa sociedade estruturada pela divisão do trabalho, onde ele desempenha o papel de regulador.

Em trabalhos sobre a regulação do planejamento na França, L. Nizard confirma a tese de que a contradição é uma das características da reprodução das sociedades capitalistas. Ele acha que se uma regulação é necessária, é para dar coerência ou, mais precisamente, coesão às reproduções parciais em relação à reprodução global do sistema como um todo. Esse mesmo raciocínio sustenta a sua explicação sobre a correlação entre a segmentação da sociedade e a intervenção estatal. O exame da relação entre divisão do trabalho (ou a setorização da sociedade) e a função de regulação do Estado se baseia na seguinte hipótese: "Não é qualquer forma de diferenciação que torna necessária a existência de um centro de regulação. É somente a partir do momento em que a diferenciação toma a forma de *setorização*, isto é, em que a sociedade tende a se cindir em *setores* de atividade relativamente autônomos, que o problema aparece" (1980:58).

Assim, a intensificação da divisão do trabalho implica a complexidade das combinações de papéis sociais. De um modo de combinação concreto e imediato, passa-se a um modo abstrato e mediatizado. Ao se reunirem, os papéis sociais formam setores da sociedade e provocam o surgimento de novos setores de produção. Nesse processo, os setores se tornam cada vez mais autônomos e entram em contradições com a reprodução da sociedade global. Consequentemente, segundo P. Muller, o processo de setorização é um processo de abstração da sociedade, na medida em que ela se multiplica, infinitamente, e se separa da sua realidade territorial. Cabe ao Estado a coordenação necessária entre os diferentes setores. Ele regula e media as exigências do todo social e das partes. A setorização é a forma da divisão do trabalho pela qual o Estado tenta gerir a sociedade. Todavia, ele próprio se submete ao mesmo fenômeno de setorização que a sociedade. A setorização desta aparece como ligada à setorização administrativa e as duas se apóiam mutuamente; e aqui se situa a noção de regulação.

A análise dessa função implementada por P. Muller se baseia no ponto de vista de que, a médio prazo, planificação é um esforço no sentido de regular a

(12) Yves Barel, *La reproduction sociale*. Paris: Anthropos, 1973:42. Citado por P. Muller, *op. cit.* p. 48.

reprodução de um sistema social. Como o Estado também necessita dessa regulação, devido ao seu caráter heterogêneo, a planificação torna-se uma intervenção sobre as ações setoriais dirigidas pelas administrações. Por conseguinte, a planificação aparece como uma tentativa de regulação das intervenções, o que significa dizer que estudar a planificação implica o estudo do próprio Estado. Esta tese é compartilhada por G. O'Donnell e O. Oszlak (1976), quando afirmam o estudo das políticas públicas e seus impactos como um importante instrumento para conhecer a natureza do Estado em países latino-americanos. Para P. Muller, o traço fundamental do planejamento, enquanto mecanismo de regulação, é a procura de coerência, isto é, a busca "de um procedimento que tende a reduzir ao máximo as contradições que resultam da ação dispersa das diferentes administrações; mas ela é, também de uma maneira indireta, uma ação que busca a coesão dos diferentes sub-sistemas sociais, cuja reprodução pode revelar-se contraditória" (1980:67).

A perspectiva analítica de L. Nizard consiste em estudar a regulação planificadora, destacando a relação que existe entre um segmento do Estado e o conjunto dos subsistemas sociais. Já P. Muller parte do conjunto meio social/administração setorial e o articula ao nível global. Em ambos os casos, trata-se de uma dialética entre o global e o setorial. O que implica dizer que, em ciência política, o estudo de políticas públicas firma-se nessa dialética.

Para os pesquisadores do CERAT/IEP Grenoble, uma política pública constitui-se de um sistema de normas (conceitos, valores e regras), que orientam a ação política⁽¹³⁾; de um sistema complexo de organização setorial onde os interesses conflituais estão representados; e de uma tentativa de gestão de um relacionamento entre o global e o setorial: isto é, de uma ação de busca de coerência entre um determinado setor e o papel que lhe é atribuído pela sociedade como um todo.

Em seu estudo sobre o setor agrícola na França, P. Muller constatou que a definição do papel a ser desempenhado por cada setor na sociedade é definida ao nível do sistema organizacional. Sob a Terceira República, o setor agrícola era caracterizado por uma agricultura de subsistência. Tratava-se então de salvaguardar um campesinato forte e numeroso, de contrabalançar o peso das massas urbanas e de fechar as fronteiras em detrimento da competitividade. Nessa época, a organização era dirigida por uma camada de nobres, que utilizavam a política como meio de dominação territorial.

(13) Aqui, o conceito de norma assume a sua significação sociológica e aparece como sendo "uma regra ou um critério que rege nossa conduta em sociedade. Não se trata de uma regularidade estatística do comportamento observado, mas de um modelo cultural de conduta ao qual somos obrigados a nos submeter" François Chazel. "Normes et valeurs sociales" in: *Encyclopedia Universalis*, Corpus 13, p. 124-126. As normas são elaboradas em função de interesses precisos. Em si, elas não podem constituir uma política. É preciso um sistema organizacional que tenha uma representação "conflitual" do poder político na administração. O problema é saber se há uma autonomização organizacional em relação ao sistema de normas.

Sob a Quarta República, durante os anos 50, o relacionamento global setorial se modificara em função da vontade de adaptar o setor agrícola ao processo de modernização corrente na sociedade francesa. Assim, atribui-se ao setor industrial um papel de extrema importância. Do ponto de vista da representação dos interesses agrícolas, surge uma camada de camponeses mais organizada em oposição à elite tradicional. Novos atores sociais entram em cena, representando os interesses do capital agrário e dos exploradores agrícolas. O conflito, que decorre das reações contrárias ao processo de modernização, gera uma política agrícola ambígua.

Com o advento da Quinta República, modificam-se as relações de força entre esses grupos de interesses e uma nova política agrícola se instaura. O Ministério da Agricultura passa por um processo de reforma, tendo em vista adaptar o aparelho administrativo ao novo processo de modernização da agricultura. Segundo P. Muller, ao nível de aparelho organizacional, a estratégia de mudança leva em conta uma conduta corporativa.

Sob o governo socialista, do início dos anos 80, a questão do atraso da agricultura francesa em relação ao projeto do Estado ainda era colocada. Se durante os anos 60 o debate tradição/modernismo opta por uma identidade modernista, nessa época essa identidade já não existe. A crise econômica obriga o governo a mudar as regras do jogo (mudar de estratégia), fazendo com que se busque uma nova relação global/setorial. O vazio político é preenchido por uma reforma administrativa, que visa descentralizar a política agrícola, frear a modernização e criar novas formas de representação; não mais ao nível agrícola (setor) mas rural (campo). Essas mudanças são conduzidas com a austeridade de uma política econômica centralizada. Isso leva os pesquisadores a formular a hipótese de que o sistema de concertação (ajustamento, composição) política funciona bem, quando há crescimento econômico; o que permite, conseqüentemente, a criação de normas. Diante da fragilidade desse modelo, os pesquisadores de Grenoble retomam os estudos sobre o neocorporativismo (tema por muito tempo negligenciado pela ciência política francesa), buscando avaliar a sua importância na análise das políticas públicas⁽¹⁴⁾.

Para definir o "corporativismo à francesa", P. Muller e G. Saez (1984) partem das formas de agregação dos interesses sociais e de implementação das políticas públicas (duas dimensões analíticas do corporativismo). O primeiro observa que, sob a Terceira República, a forma de representação dos agricultores franceses, de uma base territorial, evoluiu para um procedimento de representação monopolista. Preservando as formas tradicionais, a nova elite

(14) À luz dos exemplos acima, poderíamos dizer que o global é um referencial socialmente construído, no qual uma ideologia (uma certa concepção de mundo) se torna a expressão da vontade geral. Já o setorial é o resultado de um jogo, de uma relação de forças sociais que compõe um ramo ou um setor da sociedade. A relação global setorial dá um determinado sentido à política. No entanto, uma política não é simplesmente determinada por essa relação. Ela pode falseá-la, isto é, ser determinada por outros fatores, como sugere a análise de P. Muller.

(que é produto e produz essa representação) veicula o projeto de modernização da sociedade rural, tendo em vista transformar a expressão dos interesses de uma sociedade tradicional em corporativismo de uma categoria sócio-profissional. Os autores assinalam o papel desempenhado pelos tecnocratas, enquanto representantes do Conselho Nacional de Jovens Agricultores no sistema administrativo-organizacional. Eles são os executivos que têm a tarefa de implementar um programa de ação política, que visa a transformar a agricultura com apoio do Estado. Na medida em que o sindicalismo agrícola exerce um poder político sobre a ação modernizadora, assiste-se ao nascimento de uma gestão da política agrícola. Para P. Muller, "o corporativismo agrícola moderno é bem organizado em torno da vigorosa defesa do monopólio da ação política, no quadro da gestão de uma política agrícola setorial" (1986).

Já G. Saez analisa o corporativismo da política sócio-cultural a partir dos níveis local e nacional. No primeiro, ele observa que as relações entre as associações e as autoridades político-administrativas são reveladoras de uma crise da representação. Em princípio, essa crise se manifesta pelo fracasso do "conselho da vida associativa local", enquanto modelo ideal de participação das associações nas decisões públicas. Esse modelo reúne critérios inerentes ao neocorporativismo, isto é, uma cena global de negociação e uma coordenação intersetorial. Um segundo motivo dessa crise reside na "implementação da política confiada às associações: o equipamento sócio-cultural, bem coletivo e símbolo de identidade de um determinado espaço social é confiado a 'representantes' da população" (1984:17). Em nível nacional, "por sua natureza intersetorial, as políticas públicas sócio-culturais não geraram um determinado setor de intervenção administrativa, nem uma administração sócio-cultural única" (1980:17). As dificuldades de coordenação dessas políticas decorrem dos obstáculos tanto de natureza política quanto administrativa.

O neocorporativismo na França tomou a forma de um "corporativismo setorial". Para P. Muller e G. Saez ele pode ser definido como "um modo de organização dos interesses sociais que privilegia, no quadro de um procedimento democrático de decisão, a negociação setorial e autônoma de cada interesse com a burocracia do Estado" (1980:19). A agregação entre os interesses sociais e as políticas públicas é estabelecida através de um processo de negociação. Como observa François d'Arcy, "a elaboração e a conduta das políticas públicas aparecem (...) como um campo privilegiado para observar a maneira pela qual se organiza um sistema de atores que difere do sistema de representação política. No seio desse sistema de atores, a alta função pública se afirma como uma verdadeira força política"; isto é, como mecanismo de regulação do conjunto do sistema (1984:4). Vale, então, destacar o papel desempenhado pela tecnocracia do Estado na busca de coerência das diferentes políticas setoriais, articuladas aos monopólios corporativistas. Por outro lado, para Muller e Saez, embora o "compromisso inflacionista" (vaidoso, soberbo) corresponda a uma política que se origina no *Welfare State*, na França, "cada monopólio setorial procura maximizar suas vantagens, da maneira mais discreta possível, junto do

segmento do Estado ao qual ele tem acesso" (1984:20). É por isso que eles justificam a utilização do termo "corporatismes", provavelmente para evitar competição aberta.

Embora não se possa tirar conclusões apressadas quanto ao estudo das políticas públicas em geral, a partir do caso francês, não resta dúvida de que os trabalhos aqui resenhados representam uma contribuição à análise da intervenção do Estado, sob os seguintes aspectos: a identificação do(s) ator(es) que exerce(m) o papel de operador(es) social(is). A identificação e a localização do(s) ator(es) institucional(is) ou periférico(s) são importantes para a compreensão das relações que existem entre evolução sócio-econômica e mudança política. É evidente que essas relações não são automáticas. Na realidade, esses estudos ressaltam que "as políticas públicas não são determinadas pela evolução sócio-econômica das sociedades"; sua "determinação" provém da influência decisiva que tem um ator ou atores na definição do conteúdo e nas modalidades da aplicação de uma política. A influência do "corporativismo setorial" nas políticas públicas do Estado francês ilustra bem uma forma de organização dos interesses sociais no jogo político de um regime democrático. Esta reflexão merece destaque, vez que passaremos ao estudo de um referencial de pesquisa que visa analisar as políticas públicas no quadro político dos regimes autoritários em alguns dos países latino-americanos.

4. Estado e políticas públicas na América Latina

Partimos da suposição que a compreensão do funcionamento do Estado nos Estados Unidos, na França e em países da América Latina requer a utilização de paradigmas analíticos distintos, que sejam capazes de apreender as peculiaridades políticas inerentes a essas formações sócio-econômicas. Depois de examinarmos alguns deles, passaremos ao estudo do paradigma "burocrático-autoritário" e do seu protomodelo de análise de políticas públicas propostos por G. O'Donnell e O. Oszlak para certos países latino-americanos (1976). Estes autores partem do pressuposto de que o estudo de políticas públicas e seus impactos constitui uma maneira de contribuir para o conhecimento do Estado capitalista nesses países.

Nesse sentido, sua proposta de estudo se aproxima da adotada pelos pesquisadores de Grenoble que, como vimos, incorporam o conceito de Estado ao estudo de políticas públicas, examinam as formas de representação dos interesses setoriais ao nível de sua estrutura administrativa e as políticas públicas específicas ao nível de sua implementação. Todavia, tendo em conta as especificidades inerentes à natureza da dominação política do Estado "autoritário-burocrático" latino-americano, os politicólogos argentinos propõem uma estratégia de estudo de suas políticas públicas, enquanto instrumento para compreender a sua natureza e os seus impactos sociais.

Antes de nos lançarmos à caracterização do que G. O'Donnell chamou de Estado "autoritário-burocrático", é importante sublinhar que, para ele, o Estado capitalista é, por um lado, uma relação social de dominação, portanto, um

aspecto (analfítico) das relações sociais; inclusive as relações sociais de produção. Por outro lado, ele é um sujeito que se cristaliza em *instituições*, logo, uma objetivação (concreta) dos meios de coação, que afiança essas relações de dominação dentro de um território definido. O'Donnell entende dominação (poder) no sentido weberiano do termo, isto é, como "a capacidade de impor regularmente a vontade sobre outros, inclusive, mas não necessariamente, contra a sua resistência" (1981.I:72). Portanto, o poder é uma forma de vinculação assimétrica entre sujeitos sociais, visto que surge do controle diferenciado de certos recursos de dominação (econômicos, ideológicos, coerção física e informações no sentido amplo).

O acesso desigual a esses recursos é delimitado por vários fatores. O mais determinante é a classe social. Para O'Donnell, esta pode ser, aproximadamente, compreendida como as "posições na estrutura social determinadas por modalidades comuns de exercício do trabalho e da criação e apropriação do valor" (1981.I:73). A forma de apropriação do valor criada pelo trabalho assalariado constitui, assim, a base das classes fundamentais do capitalismo. A relação de produção não é a única relação de dominação na sociedade capitalista. Ela é a principal e constitui a sua essência, isto é, de sua articulação contraditória em classes sociais. Assim, as dimensões do Estado (ou do especificamente político), tanto quanto o "econômico", como veremos, não são uma coisa, instituição ou "estrutura": são aspectos de uma relação social (1981.I:75).

Sob o capitalismo, tanto o trabalhador está destituído dos meios de produção quanto o capitalista dos meios de coação. Embora empurrado por uma coerção econômica difusa, o vendedor da força de trabalho é livre, no sentido jurídico do termo, em razão de estar estimulado por um ato de sua vontade: aspecto (formal) necessário para caracterizar uma relação de igualdade entre as partes (vendedor e comprador). G. O'Donnell reconhece que o econômico e a coerção econômica são os fundamentos das relações capitalistas de produção. Por outro lado, ao se vender e comprar a força de trabalho, realiza-se uma relação contratual entre dois sujeitos. As regras constitutivas desse contrato são impregnadas não só pelos aspectos econômicos. Isto quer dizer que "a fiança coercitiva da relação é co-constitutiva da mesma; isto (...) implica a cisão de um terceiro sujeito social que concentra tais recursos e tem capacidade para mobilizá-los. Esse sujeito não é 'todo' o Estado, mas sua parte que se cristaliza ou objetiva nas instituições" (1981.I:77).

É fundamental compreender que, enquanto aspecto das relações capitalistas de produção ou como objetivação (conjunto de instituições), o Estado garante a reprodução contraditória de tais relações e não dos sujeitos sociais concretos, através das quais eles se constituem. Isto é, o Estado não favorece o capitalista imediatamente (seja como sujeito concreto ou como classe), mas a relação social que o reproduz enquanto capitalista. Dessa forma, antes de favorecer ou ser instrumento de uma classe ou fração, o estado é um Estado capitalista, embora, como instituição estatal, não aja concretamente como um capitalista.

Na condição de árbitro (mas não como árbitro neutro) das relações de produção, esse é o Estado que garante a reprodução do trabalhador assalariado enquanto classe subordinada, assim como a da burguesia. A hipótese é de que o Estado seja a expressão de um interesse mais geral que o dos sujeitos sociais de cuja relação provém. Para G. O'Donnell, esse interesse é o da reprodução de uma relação social que articula desigual e contraditoriamente a sociedade. Isto quer dizer, segundo ele, "que o Estado em seu conjunto — como aspecto ou objetivação — é uma forma de articulação daqueles sujeitos sociais" e, portanto, uma mediação que se estabelece e se origina de uma relação entre estes (1981.I:78). Nesse sentido, além da coação, o Estado medeia consensualmente a articulação entre os agentes sociais.

Enquanto tal, "o Estado deve ser compreendido da e dentro da sociedade civil, embora em sua forma objetiva, institucional, ele pareça ser, e se proclame estar, acima da sociedade" (1982:269). Ou seja, a relação entre os sujeitos concretos, capitalista e trabalhador, supõe a separação de um terceiro, que são as instituições estatais. Mas, ao mesmo tempo, é fundamental ter em conta o Estado como aspecto de certas relações sociais, que não podem ser confundidas com o Estado objetivado nessas instituições. Vale, portanto, lembrar que, segundo O'Donnell, "a cisão que produz assim entre a sociedade e o Estado, e a externalidade recíproca a que os condena, é o fundamento principal do mascaramento do Estado como fiador da dominação na sociedade, e de sua opacidade" (1981.I:80). Portanto, na condição de responsável pela dominação da "sociedade *qua* capitalista" (15), o Estado é o artesão e organizador da sociedade. Ele constitui, por um lado, "o limite negativo das consequências socialmente destrutivas de sua reprodução", isto é, o condicionante do contexto social, e, por outro, o responsável pela criação das condições favoráveis à reprodução das classes e da acumulação capitalista. Assim, "tanto a interposição de limites negativos, como as intervenções de ajuste social, aparecem ante os setores como algo externo a suas relações 'privadas', o que acontece paralelamente à aparente externalidade do Estado *vis-à-vis* as relações de produção" (1981.I:80). Por outro lado, as instituições estatais são a encarnação do "público". Ambos, "privado" e "público", são regulados pelo direito racional, que consagra a externalidade aparente do Estado em relação aos sujeitos sociais.

Dessa forma, o estudo das políticas públicas pode constituir um artifício

(15) Ao usar esta expressão, G. O'Donnell está se referindo ao propriamente político como um aspecto co-constitutivo de certas relações sociais. Isto é, o que "é simultaneamente fiança das relações capitalistas de produção, da articulação de classes de tal sociedade, da diferenciação sistemática do acesso a recursos do poder (ou sistema de dominação) e da geração e reprodução de capital" *Op. cit.* 1981.I:79.

metodológico utilizável, no sentido de aprofundar o conhecimento dessa relação entre um determinado Estado e a sociedade que o subentende (16). Este não é o momento mais oportuno para nos atermos aos detalhes das mediações entre o Estado e a sociedade, analisados pelo autor em consideração. Todavia, necessário se faz dizer que, como portador de um interesse geral de uma comunidade territorialmente delimitada – a nação –, o Estado capitalista não é fundamento e referencial de sua própria imagem (17). Ao contrário, analiticamente ele se mira na externalidade de ambos, situados ao nível da sociedade. O fundamento do Estado capitalista é a cidadania, sua forma específica de dominação política, que se baseia na igualdade – perante a lei – entre sujeitos socialmente desiguais. Contudo, o “nós” – a nação – demarcada pelo Estado frente a “eles” – outras nações – constitui o referencial do “Estado-para-a-nação”. O'Donnell entende que isso tem um duplo sentido: “primeiro, como delimitação da nação frente a outros Estados nacionais. Segundo, para o interior do território, como pretensão, respaldada em última análise por sua supremacia coercitiva de ser o agente privilegiado da custódia, interpretação e conquista dos interesses gerais da nação” (1981.II:76). O referencial do Estado objetivado em suas instituições não é a sociedade, mas a nação. Essas anotações ainda apontam uma segunda mediação entre o Estado e a sociedade: qual seja, o povo ou o popular.

O Estado “autoritário-burocrático” é um conceito formulado por G. O'Donnell para caracterizar a forma política da dominação vigente em certas sociedades nacionais, profundamente marcadas por autoritarismo, desigualdades e tensões sociais, dependência e crise econômica. Essa adjetivação provocou um forte impacto no campo da ciência política latino-americana, sobretudo porque a sua caracterização buscou explicar a emergência desse tipo de Estado, notadamente no Brasil e Argentina, durante a década de 60 e, posteriormente, no Chile e Uruguai, a partir de 1973. Todavia, O'Donnell observa que esse tipo de fenômeno pode ter ocorrido na Grécia e que sua emergência pode ter resultado da transformação de outros autoritarismos preexistentes (México e Espanha). Sem, contudo, ater-se ao estudo dessas experiências, em suas “Reflexiones” (1975), esse autor apresenta um esquema descritivo-explicativo do funcionamento do neo-autoritarismo na América Latina, bem como dos seus impactos sociais.

(16) Para Poulantzas, a pesquisa sobre esses dois objetos deve centrar-se ao nível do Estado. Entre outros motivos, ele justifica pela importância do seu papel e da extensão de suas estruturas sobre a sociedade. A leitura do documento a seguir é instrutivo, para efeito de mapeamento desse campo de pesquisa. Nicos Poulantzas. “Note de recherche sur l'Etat et la société”, in *Revue Internationale de Science Sociale*, vol. XXXII (1980), nº 4 p.647-655.

(17) O conceito de fundamento do Estado constitui “a sustentação de seu controle dos recursos da dominação e de sua pretensão, apoiada por recursos, de ser habitualmente obedecido”. Já o seu referencial significa “os sujeitos e as relações sociais, cujos interesses de vigilância e reprodução o Estado serve”. G. O'Donnell (1981.II:72).

Do seu ponto de vista, na medida em que parte da população dos países latino-americanos se reconhece enquanto *pueblo* (povo), a formação dos interesses nacionais não ocorreu através da mediação da cidadania, mas através de *lo popular*. Essa mediação é ambígua, por uma parte, por estabelecer uma solidariedade acima das relações de classes, abrangendo os cidadãos de segunda categoria, e, por outra, por envolver "um 'nós' que é portador de exigências de justiça substantiva, que constitui a base para as obrigações do Estado para com os segmentos menos favorecidos da população" (1982:271). Esse "nós" nacional se define em oposição, inclusive, àqueles que fazem parte da própria nação: os "de posse", os ricos e, às vezes, o próprio Estado, concretizado em suas instituições estatais, defensor dos interesses capitalistas.

Há chance de que tais reivindicações possam ter ocorrido, seja através dos chamados movimentos "populistas", seja pela política adotada por setores populares previamente marginais em sua relação com o Estado, e "adversário de uma ordem social 'antinacional', cujos componentes mais conspícuos envolveram o papel do capital transnacional na exportação de produtos primários e as classes nacionais dominantes ligadas mais intimamente ao capital transnacional" (1982:272). O'Donnell admite que tal processo pode ter resultado na substituição de uma forma de dominação do tipo oligárquico por outra similar do tipo burguês, apoiada no agigantamento e modernização das instituições do Estado. Isso favoreceu, provavelmente, uma certa hegemonia do capital estrangeiro na estrutura produtiva nacional, provocando alterações profundas ao nível da sociedade. O que, em hipótese, significou um deslocamento dos principais centros de decisões econômicas da sociedade, que, por conseguinte, implica a alteração tanto dos critérios de destinação e de distribuição dos valores criados internamente, quanto das relações sociais (não só as de produção). Somados a essa "desnacionalização", segundo o autor argentino, outros fatores "tais como os diferentes níveis de 'ameaças', a interação entre o padrão de crescimento econômico que se seguiu à transnacionalização da estrutura produtiva urbana e a crescente ativação política popular, e a gravidade das crises que a precederam" compõem o quadro político que antecede a implantação do Estado "autoritário-burocrático" (1982:273).

Segundo J. Leca, o conceito de Estado desenvolvido por G. O'Donnell "pode ser analisado pela combinação de três dimensões: 1. a estrutura do regime político: a organização dos poderes públicos, da competição política, a liberdade reconhecida das associações e dos grupos de interesses, o nível das liberdades públicas reconhecidas⁽¹⁸⁾; 2. a composição das coalisões políti-

(18) Sobre o conceito de regime político é importante a leitura do seguinte texto: Jean-Louis Quermonne. *Les régimes politiques occidentaux*. Paris: Editions du Seuil, 1986:316.

cas(19); 3 a natureza das políticas públicas, em particular as que (re)distribuem os recursos entre grupos e os setores sociais" (1980:120-121). Como vimos, o regime político do Estado "autoritário-burocrático" se caracteriza pela exclusão do setor popular das atividades políticas, o que envolve a supressão da cidadania no seu sentido abstrato; isto é, o da faculdade de o cidadão co-participar do poder constituído nas instituições da democracia política, aí incluídas aquelas representativas da sociedade civil (partidos políticos, sindicatos, associações, etc.). Assim, esse regime se caracteriza pela eliminação das duas mediações fundamentais – a cidadania e o popular – e tem como referência uma nação, cujos interesses evocados se legitimam ao nível de um "projeto" de restauração da ordem social e de normalização da economia.

A coalizão política dominante nesse tipo de Estado latino-americano é constituída por técnicos (civis ou militares), que dirigem as grandes organizações estatais ou privadas (nacionais ou multinacionais). Os discursos dos generais, na época do chamado "milagre brasileiro", enlevavam o "tripé" básico da economia, quando queriam referir-se às empresas produtivas estatais, empresas privadas nacionais e estrangeiras. Assim, por intermédio do que F. H. Cardoso chama de "anéis burocráticos" (20), os interesses sociais aparecem ligados aos interesses do Estado. Os partidos políticos oficiais não são representativos dos interesses do "setor popular" e as políticas públicas tendem a manter o poder aquisitivo dos assalariados ao nível mais baixo, a fim de satisfazer os interesses do "projeto" de modernização capitalista. Nas palavras de J. Leca, "as políticas públicas tendem a excluir os setores populares da repartição dos frutos do crescimento econômico, reduzindo seus rendimentos relativos a fim de facilitar o lucro e os investimentos. Elas procuram também despolitizar a solução dos problemas sociais e as escolhas políticas, reduzindo-as a problemas técnicos" (1980:121).

O modelo descritivo-explicativo, que chamamos de paradigma "autoritário-burocrático" ou neo-autoritarismo (21), leva em conta a interação das dimensões acima consideradas. De uma forma sintética, D. Collier tenta assim caracterizá-la: "num nível mais específico, a estrutura focaliza uma série de tópicos decisivos para o estudo desta interação: os problemas sociais e econômicos que surgem em diferentes pontos do processo de industrialização; as crises políticas e econômicas que têm origem nestes problemas; a reação das diferentes elites a estas crises e o grau de 'percepção da ameaça' por parte das

(19) Para O'Donnell, se os apoios sociais desempenharam um papel na explicação da emergência do Estado "autoritário-burocrático", ele reconhece a validade de retomá-los na apresentação do esquema descritivo-explicativo do seu funcionamento e impactos sociais. Nessa oportunidade, eles reaparecem no âmbito de um outro marco conceitual, que é analisado em: "Reflexiones sobre las tendencias de cambio del Estado burocrático-autoritário" *Op. cit.*

(20) Sobre este assunto, é esclarecedora a leitura de Fernando Henrique Cardoso, "Da caracterização dos Regimes Autoritários na América Latina", in *O Novo autoritarismo na América Latina*. Coordenação de David Collier, *Op. cit.*: 41-62.

elites: a emergência de novos tipos de governo autoritário e novos tipos de intervenção militar na política no contexto destas crises; as variações surpreendentes nas maneiras pelas quais este novo autoritarismo evoluiu; e os impactos grandemente diferentes das políticas econômica e social adotadas por estes governos" (1979:30-31). É neste quadro que os cientistas políticos argentinos propõem o seu modelo de estudo das políticas públicas, objetivando melhor compreender a natureza do Estado na América Latina.

Conforme vimos, a setorização da sociedade é um fenômeno peculiar à forma de dominação política do Estado moderno. O estudo das políticas públicas setoriais, enquanto artifício para compreender a natureza desses Estados e seus impactos sociais, coloca em evidência a questão da sua autonomia relativa, assim como se contrapõe ao enfoque que busca compreender a dinâmica entre esses dois objetos (Estado e sociedade) ao nível do domínio "público". Para G. O'Donnell e O. Osztak, essa autonomia significa "graus e pautas (formas de direção, regulação) muito diferentes de autonomia, segundo se referem a uns ou outros setores sociais e segundo se trate de questões que 'importem' mais ou menos a uns e a outros" (1976:11). Eles sugerem que a formulação de políticas públicas ocorre em uma "estrutura de arena" e, portanto, constituem um lugar de contenda, isto é, um campo de discussão política. Para compreendê-lo é necessário que se investigue a relativa "penetração" ou "múltiplas e variáveis interpenetrações" do Estado ao nível dos setores sociais. Suas políticas públicas devem refletir essas diferenças.

Desse ponto de vista, trata-se de uma perspectiva teórica que procura investigar o Estado "em ação", isto é, "um processo social no qual se entrecruza complexamente com outras forças sociais. Os impactos dessas políticas são parte das conseqüências reconhecíveis desse processo social e, como tais, conduzem ao tema ainda mais amplo do papel do Estado nas mudanças sociais" (1976:12). Dos esforços de pesquisas sobre o Estado e sociedade na América Latina, eles consideram que esse enfoque é o mais empírico e indutivo, por se destinar ao estudo de um objeto mais dinâmico e menos estrutural, qual seja, "o processo social tecido em torno do surgimento, tratamento e resolução de questões ante as quais o Estado e outros atores sociais adotam políticas" (1976:13). Essa estratégia utiliza a metodologia do estudo de caso (22) e os conceitos de *cuestion* e *contexto* têm uma força considerável.

(21) O modelo autoritário-burocrático do Estado latino-americano foi veementemente criticado por certos economistas. Eles negam o vínculo necessário entre certos fenômenos econômicos e o advento do autoritarismo. A reação de José Serra revela algumas das insuficiências desse argumento. In *O Novo autoritarismo na América Latina*. Op. cit: p.101-153.

(22) Os autores se dizem conscientes das dificuldades inerentes ao emprego desta metodologia, quando se trata de fazer generalizações. Todavia, eles indicam a leitura dos seguintes textos: Herry Eckstein, *Case-study and theory in macropolitics*, Princeton University Press, 1971; Hugh Nectlo, "Review article: Policy analysis", *British Journal of Political Science*, II, n 1, 1972; George Greenberg et al., "Case study aggregation and policy theory" trabalho apresentado na Convenção anual da Associação Americana de Ciência Política. N. Orleans, 1973.

A questão é definida como uma problemática social em relação à qual o Estado e os atores tomam posição. O contexto é concebido em vários níveis: o trabalho governamental é o primeiro deles. Para J. C. Thoenig (1983), esse trabalho inclui a identificação de um problema, a formulação de uma solução, a tomada de decisão, a implementação de um programa e o término da ação. O segundo nível do contexto situa-se na relação entre a maneira como o Estado intervém face a uma questão, isto é, o conjunto de decisões tomadas por uma ou várias organizações estatais, simultânea ou sucessivamente, ao fim de um certo tempo, sobre uma determinada questão; a posição que tomam os atores sociais em relação à mesma questão e às políticas adotadas são desse nível. Assim, o conjunto das ações e reações desses atores vai resultar num processo social complexo.

De uma maneira geral, a dinâmica social de uma questão é semelhante a uma situação de interação. No plano analítico, as mudanças que podem acontecer ao nível das unidades administrativas e dos processos burocráticos do Estado (23) são distintas do processo social complexo. A dimensão temporal implícita no estudo de políticas públicas e de seu impacto faz com que o quadro dos atores envolvidos no processo social de uma questão seja dinâmico. Finalmente, a estrutura social constitui o contexto global desta estratégia, isto é, o campo de estudo de políticas públicas.

5. Considerações finais

Conforme vimos, o Estado capitalista se fetichiza em suas instituições estatais, significando que, aparentemente, ele não se insere na sociedade. De uma maneira analítica, parte-se do princípio de que estas agem no sentido expressamente capitalista do Estado. Todavia, a questão colocada passa a ser como isso se realiza. Em outras palavras, discute-se a natureza de uma possível qualidade superior da racionalidade do Estado. Em diversos momentos deste trabalho abordamos este assunto, mas é fundamental insistir que o Estado garante a reprodução da sociedade *qua* capitalista, na linguagem de O'Donnell, quando, na sua condição de organização burocrática, cumpre rotineiramente as tarefas de organização geral da sociedade, respondendo a situações compreendidas como "críticas" ou "problemáticas".

Assim, o fenômeno administrativo é inevitável. A razão do Estado é regular e mediar a reprodução contraditória da sociedade que o subentende, através de formas e instituições que se autolegitimam em nome da ordem. Portanto, discutir a racionalidade da ação governamental fora do seu contexto social, político e espacial, é um discurso sem substância. Esse aspecto constitui uma

(23) Sobre este tópico, vide Oscar Osztak, *Políticas públicas y regimenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas*. Buenos Aires: *Estudios CEDES*, V. 3, nº 2, 1980:57.

tendência própria à corrente funcionalista e sistêmica, tão comum nas ciências sociais de tradição anglo-saxônica. A análise estratégica dos sistemas de ação concretos adotada por M. Crozier e colaboradores, para estudar o chamado sistema local de decisão político-administrativo na França, ilustra bem tanto essa falta de conteúdo do linguajar sistêmico, quanto o aspecto normativo do comportamentalismo funcional da teoria das organizações da mesma índole.

A percepção das políticas públicas (*policies*) no âmbito de um contexto político (*politics*) de um setor da sociedade – isto é, enquanto nó de um processo social (Estado e sociedade aí em ação) –, revela conservadorismo epistemológico e metodológico do *public management* americano e, portanto, sua inadequação para um estudo mais consequente desse objeto em nossa realidade. Quanto à concepção interacionista relacional da análise estratégica dos sociólogos organizacionais franceses, os cientistas políticos da Escola de Grenoble (a expressão é nossa) apontam a sua impropriedade, até mesmo para o estudo das políticas públicas na França.

Vimos que o Estado “burocrático-autoritário” é de natureza diferente do Estado na França. Um paradigma de análise que oculte essa especificidade mostra sua incapacidade para apreender fenômenos políticos e sociais em sua globalidade.

A aplicação do enfoque proposto pelos pesquisadores de Grenoble, pertinente para um regime democrático, não o é para um regime autoritário, uma vez que não existe uma regulação democrática do jogo político que sirva de suporte a uma relação global/setorial. Com efeito, poucas são as instituições que representam os interesses sociais; digo, nas palavras de O'Donnell, que os interesses dos setores populares estão excluídos das instituições representativas da sociedade e a eleição não constitui um mecanismo usualmente utilizado na escolha de representantes. Assim, nos países latino-americanos existe um fosso entre a maioria dos projetos defendidos pelas instituições estatais e os interesses sociais, mediados na condição de povo.

Em relação ao modelo acima, a proposição dos pesquisadores argentinos oferece a possibilidade de estudar as políticas públicas, tendo em conta a natureza do Estado e suas influências sociais dentro da especificidade latino-americana.

A refutação absoluta do modelo incremental e da análise estratégica, a refutação relativa do modelo global/setorial e a aceitação condicional do paradigma “autoritário-burocrático” e do seu modelo de estudo de políticas públicas, devido aos claros problemas teóricos a serem resolvidos, nos levam ao estado atual de nosso trabalho a deixar ainda sem resposta a questão: que paradigma para qual política pública?

BIBLIOGRAFIA

- D'ARCY, François. (1984). “Les modalités anciennes et nouvelles de la représentation”. Compte rendu des débats du deuxième Congrès National de l'Association Française de Science Politique. Grenoble, France.

- ARON, Raimond. (1965). *Démocratie et totalitarisme*. Paris: Gallimard.
- BERNOUX, Philippe. (1985). *La sociologie des organisations: Initiation théorique suivie de deux cas pratiques*. Paris: Editions du Seuil.
- COLLIER, David. (1982). "Resumo do modelo autoritário-burocrático" in: *O Novo autoritarismo na América Latina*. Coordenação de D. Collier, trad. de Marina T. V. de Medeiros, Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- CROZIER, Michel. (1963). *Le phénomène bureaucratique*. Paris: Editions du Seuil.
- . e FRIEDBERG, Erhard. (1977). *L'acteur et le système*. Paris: Editions du Seuil.
- . e THOENIG, Jean-Claude. (1975). "La régulation des systèmes organisés complexes: Les cas du système de décision politico-administratif local en France" in *Revue Française de Sociologie*, XVI:3-32.
- EDWARDS, George C. e SHARKANSKY, Ira. (1981). *Les politiques publiques: élaboration et mise en oeuvre*. Paris: les Editions d'organisations.
- FREUND, Julien. (1981). *L'Essence du Politique*. Paris: Sirey.
- FROMAN, Jr. e LEWIS, A. (1959). "Public Policy" in *International Encyclopedia of Social Science*, David L. Sil ed. New York: The Macmillan Co. and Free Press, 13:204-208.
- JOBERT, Bruno. (1976). "L'essentiel est le résidu (bis): Pour une critique de l'analyse systémique stratégique" in *Revue Française de Sociologie*, XVII:633-644.
- LECA, Jean. (1980). "Les fonctions sociales de l'Etat: la leçon des Etats non occidentaux" in *Recherches sur l'Etat. Elaboration d'un bilan interdisciplinaire des travaux concernant l'Etat français d'aujourd'hui*. Grenoble: Institut d'Etudes Politiques/CERAT, T.I:106-143.
- . (1973). "Le repérage du politique" in *Projets*, 71:11-24.
- . e JOBERT, B. (1980). "Le dépérissement de l'Etat: à propos de l'action et le système de Michel Crozier et Erhard Friedberg" in *Revue Française de Science Politique*. Vol. 30, n 6:1125-1170.
- MULLER, Pierre. (1981). "Un exemple de politique cogérée. La politique française de modernisation agricole" in *Congrès de l'Association Française de Science Politique à Paris*. Table ronde sur l'analyse des politiques publiques.
- . (1980). "L'Etat et la division du travail: l'exemple du secteur agricole en France" in *Recherches sur l'Etat*. op. cit: 39-105.
- . e SAEZ, Guy. (1984). "Néo-corporatisme et crise de représentation" in *deuxième Congrès de l'Association Française de Science Politique à Grenoble*. Table ronde sur les modalités anciennes et nouvelles de la représentation.
- O'DONNELL, Guillermo. (1975). "Reflexiones sobre las tendencias de cambio del Estado burocrático-autoritario. Buenos Aires: Doc. CEDES/G.E. CLACSO, n 1.
- . (1981.I). "Anotações para uma teoria do Estado I" in *Revista de Cultura e Política*, CEDEC/Paz e Terra. Rio de Janeiro, n 3:71-93.
- . (1981.II). "Anotações para uma teoria do Estado II" in op. cit. n 4:71-82.
- . (1982). "Tensões do Estado Autoritário Burocrático e a Questão da Democracia" in *O Novo autoritarismo na América Latina* op. cit., p.167-196.
- . e OSZLAK, Oscar. (1976). "Políticas públicas y Estado en América Latina: Sugerencia para un estudio". Buenos Aires, Doc. CEDES/G.E. CLACSO, n 4:52.
- THOENIG, Jean-Claude. (1983). "L'Analyse des politiques publiques" in *Traité de Science Politique*, v. IV, ch. 2 (à paraître aux Presses Universitaires de France). Version provisoire; p.82.

ABSTRACT

WHAT PARADIGM FOR WHICH PUBLIC POLICY?

The immediate objective of this critical review of the literature on study paradigms for public policies is to discuss their theoretical and methodological as-

sumptions, evaluating the possibilities of their use for the study of the Brazilian case. The "bureaucratic-authoritarian" paradigm seeks to propose a new conceptual framework which could be the starting point for research on the state and public policies in Latin American countries. From this point of view, the political system should be analysed on a combination of three dimensions: the structure of the political regime, the composition of political coalitions and the contents of public policies.

RESUME

QUEL PARADIGME POUR QUELLE POLITIQUE PUBLIQUE?

L'objectif immédiat de cette révision critique des paradigmes d'étude des politiques publiques est de discuter leurs pressupposés théoriques et méthodologiques, en évaluant leurs possibilités d'application à l'étude du cas brésilien. Le paradigme "bureaucratique-autoritaire" vise à proposer un nouveau cadre conceptuel qui puisse servir comme point de départ pour la recherche sur l'Etat et les politiques publiques dans les pays d'Amérique Latine. De ce point de vue, le système politique doit être analysé à partir d'une combinaison de trois dimensions: la structure du régime politique, la composition des coalitions politiques et le contenu des politiques publiques.