

POLÍTICAS PÚBLICAS E REGIMES POLÍTICOS: Reflexões a Partir de Algumas Experiências Latino-Americanas*

OSCAR OSZLAK**

1. *Introdução*; 2. *Política e administração*; 3. *Intelecção versus interação*; 4. *Racionalidade técnica*; 5. *Racionalidade política*; 6. *A burocracia como arena política*; 7. *Diferenciação, integração e interdependência*; 8. *Interdependência e regimes políticos*; 9. *Regimes burocrático-autoritários*; 10. *Regimes democrático-liberais*; 11. *Regimes patrimonialistas*; 12. *Reflexões finais*.

1. *Introdução*

Há muitos anos, em trabalho escrito em colaboração com O'Donnell, apresentamos alguns conceitos e orientações metodológicas que sugeriam o desenvolvimento de uma estratégia de pesquisa de políticas públicas na América Latina.¹ Consideramos, nesse trabalho, que seu estudo pode constituir uma importante via de acesso à análise das relações Estado-sociedade, na medida em que tais políticas sejam vistas como um conjunto de sucessivas tomadas de posição do Estado frente a questões socialmente problemáticas. Destacamos assim a necessidade de uma perspectiva histórica que permitisse reconstituir os processos de surgimento, desenvolvimento e solução dessas questões sociais, dentro das quais as políticas públicas adquirem sentido.

Neste artigo examinarei detalhadamente um aspecto parcial deste tema: os chamados “processos de implementação” de políticas públicas. Ao fazê-lo, aprofundar-me-ei mais na análise da dinâmica intraburocrática através da qual têm origem sucessivas tomadas de posição (ou políticas) do Estado, do que na consideração de suas vinculações com os agentes sociais. Ao privilegiar esta dimensão do funcionamento do aparato estatal, terei oportunidade de contrastar as concepções e modelos sobre formulação e implementação de políticas mais difundidos com as situações mais variadas e complexas apresentadas pela experiência latino-americana. Reexaminarei, desse modo, a velha dicotomia política-administração, discutindo não apenas seus pressupostos epis-

* Este trabalho foi desenvolvido no início de um projeto de pesquisa atualmente patrocinado pelo Programa de Pesquisas Sociais sobre População na América Latina — Pispal (Programa de Investigaciones Sociales sobre Población en América Latina). Publicado originalmente em espanhol em *Estudios Cedes*, Buenos Aires, Cedes, 3(2):5-55, 1980.

** Pesquisador sênior e diretor do Centro de Estudos de Estado e Sociedad — Cedes (Centro de Estudios de Estado y Sociedad) e membro da carreira de pesquisador científico do Conselho Nacional de Pesquisas Científicas e Técnicas — Conicet (Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas), ambos na Argentina. (Endereço do autor: Centro de Estudios de Estado y Sociedad — Hipólito Yrigoyen, 1.156 — 1086 Buenos Aires, Argentina.)

¹ Oszlak, Oscar & O'Donnell, Guillermo. *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Doc. Cedes GE, Clacso, n. 4, 1976.

temológicos e normativos, mas também as razões que explicam sua vigência até hoje.

Com o objetivo de estabelecer um marco analítico que cubra algumas das deficiências apresentadas pelos modelos vigentes, começarei pela caracterização da burocracia estatal como uma arena particular de conflito político, observando seus padrões de diferenciação, integração e interdependência. Discutirei, em seguida, as condições que, teoricamente, facilitam ou impedem uma articulação eficaz de comportamentos tendentes a converter uma política em ação. Farei, então, a distinção entre as diversas formas que podem assumir as relações de interdependência entre os diferentes órgãos governamentais salientando os variados condicionamentos que a natureza do regime político no poder impõe a essas relações. Para isso, ilustrarei minha análise fazendo referências a casos e situações extraídas da experiência latino-americana.

2. *Política e Administração*

A implementação de políticas públicas tem sido tradicionalmente considerada como a esfera própria da atividade da administração pública ou, mais precisamente, do Poder Executivo. A origem de tal conceito pode remontar à clássica divisão tripartite de poderes que Montesquieu elevava à condição de uma espécie de paradigma institucional do governo democrático. Um século mais tarde, Frank Goodnow e Woodrow Wilson deixaram de lado esta distinção formal, propondo a dicotomia entre política e administração agora também considerada clássica. Em um estilo tipicamente pragmático, que rompia com a tradição racionalista anteriormente predominante na ciência política do fim do século e rechaçava a validade descritiva da separação de poderes, esses autores empreenderam o estudo da atividade real dos governos a partir de experiências concretas.²

Observava Wilson³ que a “administração fica fora do domínio próprio da política. As questões administrativas não são questões políticas. Mesmo que a política fixe as tarefas da administração, deve abster-se de manipular seus órgãos”. Tal característica era concebível, em um momento em que a *administração científica* emergia em um contexto em que estavam difundidos o apadrinhamento político e a ineficiência governamental procurando responder aos desafios de uma era de extraordinária inovação tecnológica.

Meio século mais tarde esta concepção dicotômica do governo continuava vigente,⁴ se bem que uma nova realidade começava a perfilar uma nova filosofia. A Grande Depressão, o crescente intervencionismo estatal, a expansão burocrática e uma imbricação mais complexa entre os negócios privados e o setor público logo contribuiriam para desacreditar a velha concepção de uma nítida separação de papéis. Até fins da década de 40 e início da seguinte, a maioria dos autores havia afastado a dicotomia política-administração, mas nenhum havia oferecido explicações convincentes sobre a verdadeira natureza de sua inter-relação nem proposto fórmulas para conciliar as exigências da

² Landau, Martin. *Political theory and political science*. New York, Macmillan, 1972.

³ Wilson, Woodrow. The study of administration. *Political Science Quarterly*, v. 2, June 1887, reproduzido no v. 56, dec. 1941.

⁴ Cf. Gulick, Luther. Politics, administration and the New Deal, *Annals*, v. 169, sept. 1933.

atividade política e administrativa. Quando tentaram fazê-lo, suas propostas tenderam a recriar nos fatos a distinção refutada no plano analítico.

Mais recentemente, a literatura referente às correntes às quais se chamou *bureaucratic politics* e *policy science*, registrou contribuições significativas para o esclarecimento desse assunto. Numerosas obras têm examinado, conceptual e empiricamente, tanto os processos e determinantes que explicam a adoção da política pública como os impactos e repercussões sociais de tais políticas.⁵ O fracasso ou reduzido sucesso de certos programas (por exemplo, a Aliança para o Progresso, a Guerra à Pobreza) ou a trama complexa de circunstâncias que cercaram a adoção de algumas decisões políticas cruciais (por exemplo, leis de reforma agrária, a invasão da baía dos Porcos), conduziram à tipologia de políticas públicas,⁶ descrições de ciclos ou etapas,⁷ conceptualização de obstáculos ou rupturas na implementação,⁸ e outros exercícios analíticos.

No que pesem estes esforços, a dicotomia política-administração manteve sua vigência ainda que, devemos admiti-lo, disfarçada sob outros rótulos. Referências a processos tais como a "inter-relação *entre* papéis políticos e administrativos"⁹ ou a "formulação e implementação"¹⁰ de políticas públicas são suficientemente comuns na literatura e na linguagem corrente como que para tornar desnecessários maiores comentários. Se persiste a distinção cabe, por outro lado, perguntar por que.

⁵ Cf. Oszlak, Oscar & O'Donnell, Guillermo. op. cit.

⁶ Os critérios mais comuns de categorização baseiam-se em dotações (distributivas, redistributivas, etc.), estrutura (segmentais, homogêneas, fragmentadas, etc.) e impacto (frequência, severidade, etc.).

⁷ A *análise de sistemas* foi especialmente influente neste aspecto. Um dos textos mais representativos desta corrente é o *A system analysis of political life*, de David Easton. New York, Wiley, 1965, ainda que possivelmente o maior grau de formalização das fases para uma *ótima tomada de decisões políticas* encontra-se em *Public policymaking reexamined*, de Yehezkel Dror. San Francisco, Chandler Publishing, 1968. Para uma revisão de diferentes modelos, veja Sidjanski, Susan. *Political decision-making processes*. New York, Elsevier, 1973.

⁸ Em virtude da vastíssima literatura sobre o assunto, não teria sentido incluir aqui uma longa lista de referências. Com relação aos países do Terceiro Mundo, o recente trabalho de Grindle, Merille S., ed. *Politics and policy implementation in the Third World*. Princeton, NJ, Princeton University Press, 1980, proporciona uma extensa bibliografia. Em relação à América Latina, o trabalho clássico de Albert O. Hirschman (*Estudios sobre política económica en América Latina*. Madrid, Aguilar, 1964) continua sendo referência obrigatória, ainda que os estudos de Peter S. Cleaves, (*Bureaucratic politics and administration in Chile*. Berkeley, University of California Press, 1974) e Peter S. Cleaves e Martin J. Scurrah, (*Agriculture, bureaucracy and military government in Peru*. Ithaca, Cornell University Press, 1980) constituem valiosas adições a este campo. Para os EUA, podem ser consultados os trabalhos de Bardach, E., *The Implementation game: what happens after a bill becomes a law*. Cambridge, MIT Press, 1977; e Pressman, J. L. & Wildavsky, A. B., *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland, or why it's amazing that federal programs work at all*. Berkeley, University of California Press, 1973.

⁹ Título de uma das seções em um recente congresso internacional de administração pública. Veja *Management in the public sector*. Proceedings of the International Conference on the Future of Public Administration. v. 2. Quebec, Enap, May 27 to 31, 1979. e Oszlak, Oscar, The Interface between the political and the administrative roles: a new label for an old dichotomy. Enap, op. cit. 1979.

¹⁰ Por exemplo, Martínez Nogueira, Roberto, Los procesos de formulación y ejecución de políticas y su impacto sobre las empresas públicas. *Revista Latinoamericana de Administración Pública*, 1975.

Uma resposta óbvia é que a ilusão de uma divisão formal de funções no interior do Estado criou uma espécie de ideologia institucional que prejudica igualmente o discernimento do funcionário, do especialista ou do observador comum. Outra resposta possível é que se trata de uma distinção puramente analítica. Com esse argumento procurou-se reabilitar os fundadores da administração pública (pelo menos Goodnow), salientando-se que se deveria recuperar o sentido analítico da dicotomia tal como fora proposto originalmente, sem assemelhá-la a referências institucionais concretas.¹¹ Poderíamos observar, também, que nosso instrumental teórico é ainda rudimentar para captar fenômenos essencialmente dinâmicos — como o de *converter* políticas em ação. Nossos conceitos têm um espaço limitado para a variabilidade, seja em conteúdo ou horizonte temporal. A idéia de processo tende a expressar-se em termos de homeostase ou estática comparada. Assim é que certas dicotomias ou classificações que à primeira vista parecem abrir novos caminhos são logo abandonadas ou criticadas para reforçar distinções conhecidas através de renovados recursos terminológicos.¹²

Poder-se-ia, talvez, arriscar a dar respostas menos acadêmicas. B. Guy Peters,¹³ por exemplo, sustenta que a separação entre política e administração persiste porque permite ao administrador imiscuir-se na política sem que tenha que dar conta de seus atos e sem a interferência dos políticos. Os políticos e os cidadãos veriam assim suas ações como resultado da aplicação de critérios racionais, legais ou técnicos, a questões de política pública. Segundo essa interpretação, também aos políticos seria dada certa liberdade ao se lhes permitir influir em decisões importantes anunciadas por instituições *não-políticas*, que não respondem por seus atos ou transferir certas questões da arena legislativa para órgãos burocráticos relativamente autônomos.

Nessa mesma linha de pensamento, poder-se-ia sugerir que a dicotomia persiste porque constitui um cômodo mecanismo de criação de “bodes expiatórios”. Segundo o saber popular, as políticas públicas são — em sua formulação — a expressão pura e genuína do *interesse geral* da sociedade, porque sua legitimidade deriva de um processo legislativo democrático ou da aplicação de critérios e conhecimentos tecnicamente racionais para a solução de problemas sociais. Por outro lado, de acordo com lugares comuns, igualmente difundidos, a *implementação* dessas políticas tem lugar no âmbito da burocracia estatal que, como todo mundo sabe, é o reino da rotina, da ineficiência e da corrupção. Por isso, na vinculação entre política e administração (ou, alternativamente, entre a atividade de formulação e planejamento das políticas públicas e a atividade da máquina burocrática responsável pela sua implementação) tende-se a destacar as qualidades da primeira e a natureza

¹¹ “Se, como sugere Sayre, os textos mais ortodoxos tiveram que perder terreno no que se refere à separabilidade de política e administração, é precisamente porque estes dois termos não têm sido empregados como conceitos, mas como nomes de instituições. Ao concretizar o conceito de administração, fazendo-o equivalente a um determinado ramo ou órgão do governo, formou-se uma dicotomia que inevitavelmente seria repudiada.” Landau, *Political theory and political science*, op. cit.

¹² Ver, por exemplo, a crítica à distinção que Simon estabeleceu entre fato e valor na tomada de decisões. Segundo Sayre, a mesma produz “uma nova e sutil versão da *prévia* separação entre política e administração”. Sayre, Wallace S. Trends of a decade in administrative values. *Public Administration Review*, v. 11, Winter 1951.

¹³ Peters, B. Guy. *The Politics of bureaucracy: a comparative perspective*. New York, Longman, 1978.

intrinsecamente diferente ou anômala da segunda. Usando uma forma caricata, o fracasso das políticas pode ser assim explicado por uma atitude quase conspiradora da burocracia, manifestada na resistência a *implementar* diligentemente objetivos e programas formulados por legisladores ou técnicos inspirados que utilizam instrumental e conhecimentos adequados, mas que carecem do poder necessário para fazer aceitar suas propostas.

A responsabilidade geral recai sobre uma *intelligentsia*, já que seria extremamente difícil estabelecer em que etapa do *processo de implementação* deixaram de ser cumpridos os objetivos previstos, ou a quem cabe atribuir os comportamentos que conduziram a essa situação. Além disso, geralmente não há indicadores de desempenho que não sejam criticáveis e que permitam, inclusive, decidir se agiram de acordo com certos padrões normativos ou se cumpriram as metas propostas. Em contraste, a formulação abstrata de uma política ou de um plano é facilmente imputável a uma determinada instituição: o Congresso, a Presidência, o Conselho de Planejamento etc. Separar a formulação de políticas de sua implementação permite, então, preservar a legitimidade da instituição formuladora e transferir *ônus* do fracasso para uma engrenagem burocrática anônima e, em última instância, não-responsável.

Trata-se de uma ilusão institucional, de uma mera diferenciação analítica, de uma deficiência conceptual, de um apoio instrumental ou de um mecanismo de definição ou atribuição de responsabilidades — o fato é que a dicotomia política-administração — ainda subsiste e goza de boa saúde. No fundo, aceitá-la ou não, supõe uma atitude filosófica, um sistema de valores e crenças acerca de como *podem* ou *devem* interagir indivíduos e organizações, o qual, por sua vez, implica em uma determinada concepção sobre a ordem e o conflito social, sobre o potencial da razão e a força das paixões, sobre a relação entre ciência e política, entre verdade e poder. Correndo o risco de um certo esquematismo poder-se-ia considerar que através dos termos antagônicos destas relações colocam-se lado a lado dois modelos alternativos de decisão e ação, dois modelos que pressupõem formas muito diferentes de fazer política (por exemplo, *formular e implementar*) tanto do ponto de vista prescritivo como explicativo. Vejamos mais detalhadamente suas propostas.

3. *Intelecção versus Interação*

Até que ponto as relações entre os componentes de uma organização social complexa — como a burocracia estatal — prestam-se a um traçado planejado e racional? Por outro lado, até que ponto os padrões de vinculação são produtos da própria interação gerada nos processos organizacionais? As respostas dependem, obviamente, de circunstâncias muito variadas, mas formular as perguntas equivale a reviver uma velha polêmica na análise de políticas públicas, uma polêmica que tempo atrás enfrentara *incrementalistas*¹⁴ e *otimistas*¹⁵ e

¹⁴ Lindblom, Charles E. The Science of "muddling through". *Public Administration Review*, 19:79-88, 1959.

¹⁵ Dror, Yehezkel. Muddling through: science of inertia? *Public Administration Review*, 24, 1964.

que mais recentemente fora reformulada por Lindblom e Wildavsky¹⁶ nos modelos opostos de *intellectual cogitation* e *social interaction*.

Cada um desses modelos enfatiza um aspecto diferente. O primeiro, que chamarei de *intelecção*, pressupõe que a ação pode subordinar-se à razão e que o comportamento pode orientar-se para a consecução de determinados fins (ou objetivos) escolhendo, para isso, os meios mais racionais. O segundo, ao qual chamarei *interação*, parte da premissa de que a ação é muito mais produto de transações entre as partes e que a perseguição do interesse individual de cada uma alcança o objetivo comum que as vincula. Em suas versões extremas, esses modelos estariam ilustrados pelo planejamento — sob a forma que Downs¹⁷ denomina “*síndrome do super-homem*” —¹⁸ e a *mão invisível* do mercado.

Tanto o planejamento como a *mão invisível* são concepções ideais sobre o encadeamento de comportamentos sociais orientados no sentido de alcançar outros objetivos. Sua diferença essencial reside nas próprias hipóteses que lhes deram origem. Para o planejador, os objetivos estão devidamente cristalizados, conhecendo-se, além disso, a relação causa-efeito entre determinados instrumentos de ação e certos resultados. Saber em que consiste o interesse público é um decisivo ato de fé de sua atividade.¹⁹ Saber como as ações conduzem à consequência é um requisito fundamental de seu esquema racional.²⁰ Por outro lado, a *mão invisível* não parte de uma definição apriorística do interesse geral, mas supõe que o mecanismo do mercado aplicará otimamente os recursos, de modo que o interesse das partes — e, afinal de contas, o interesse geral — ficará amparado. Tampouco interessa, então, nesta concepção, conhecer as relações meio-fim, já que a busca da satisfação do interesse individual será o modo mais adequado de preservar a racionalidade global das interações resultantes.

Para vincular o que acabamos de dizer com nossa análise prévia, é evidente que os dois elementos que intervêm na definição de cada modelo e permitem distingui-los (por exemplo, o conhecimento sobre os objetivos e o conhecimento sobre as relações de causa e efeito entre instrumentos e resultados) correspondem, respectivamente, às atividades de formulação e implementação de políticas. Conservemos por enquanto esse paralelismo sobre o qual voltarei a falar mais adiante, e examinemos em maiores detalhes as características de cada modelo e as consequências que derivam de sua adoção com fins analíticos e práticos.

¹⁶ Lindblom, Charles E. *Politics and markets*. New York. Basic Books Inc., 1977. e Wildavsky, Aaron. *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*. Boston. Little, Brown, 1979.

¹⁷ Downs, Anthony. *Inside bureaucracy*. Boston, Little, Brown, 1967.

¹⁸ “... os funcionários que ignoram outros agentes sociais adotam habitualmente políticas muito pouco realistas. Ostensivamente, suas propostas são extremamente amplas em seu alcance, baseando-se em numerosas interdependências que eles percebem em teoria. Pretendem, entretanto, evitar as dificuldades de ajustar essas políticas às demandas reais de outros agentes sociais. Desse modo, não os consultam a fim de verificar se suas hipóteses são viáveis. Tal formulação de políticas — grandiosa, se bem que pouco prática — é na verdade um fenômeno muito comum, particularmente entre funcionários responsáveis pelo planejamento a longo prazo ... Chamaremos a esse enfoque excessivamente ambicioso a *síndrome do super-homem*.” Downs, Anthony. *op. cit.*

¹⁹ Mitchell, Joyce M. & Mitchell, William C. *Political analysis & public policy: an introduction to political science*. Chicago, Rand McNally, 1969.

²⁰ Frohock, Fred M. *Public policy: scope and logic*. Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 1979.

4. *Racionalidade Técnica*

Gramsci²¹ nos lembra que toda atividade humana organizada tem seu próprio princípio ótimo de proporções definidas. As partes de uma organização só podem combinar-se em certas proporções fixas. Uma mudança em um de seus componentes determina a necessidade de ajustes até alcançar um novo equilíbrio. Por certo, se observarmos a estrutura e as funções da administração pública encontraremos uma certa relação necessária entre recursos humanos, materiais e financeiros; entre unidades substantivas e unidades de apoio; entre níveis de condução, planejamento e implementação. Faremos também adaptações reciprocamente determinadas por mudanças ocorridas entre diferentes componentes.

A extensão, porém, deste princípio físico à organização social, que para Gramsci tem um sentido puramente metafórico, constitui, para certas correntes do pensamento administrativo, um princípio básico da ação organizada. Ainda mais, da vigência do princípio infere-se que os componentes de qualquer sistema organizado para a ação podem combinar-se antecipadamente, de maneira otimizada, de acordo com um plano suscetível de *implementação*. Neste sentido, o planejamento é a atividade que procura integrar e orientar a ação social para a satisfação de determinados objetivos (ou políticas, em termos mais restritos), mediante, fundamentalmente, a aplicação de critérios técnicos de racionalidade.

As relações entre os componentes do *sistema* cuja atividade se pretende planejar ocorrem mediante processos que parecem ter-se dado no interior de uma mente consciente. O controle da interação é exercido antecipadamente. Atribui-se aos atores determinadas posições, recursos, comportamentos e se os leva — através do exercício intelectual do planejamento — para aquele destino que se supõe consulte melhor aos interesses da coletividade, ou seja, constrói-se um sistema ideal de relações no qual seus diferentes componentes se comportam segundo pautas e critérios previamente especificados. Se os comportamentos respondem a estas pautas e critérios, presume-se que a produtividade ou desempenho do sistema ter-se-á maximizado.

Até aqui o procedimento é legítimo e se ajusta ao modo segundo o qual habitualmente são construídos os modelos. Quando, porém, esses modelos são prescritos como estados desejáveis, convertem-se em padrões de referência e mensuração com o fim de constatar o grau em que o *sistema real* afasta-se do estado desejável. Todo desvio, carência ou obstáculo, toda *normalidade* ocorrida no *processo de implementação* aparece, a partir desta ótica, como um sinal de patologia que conspira contra a materialização do modelo especificado conceptualmente.²² A falácia surge ao se considerar que a generalização dessas falhas *provoca* o processo de planejamento.

Por certo na experiência dos países capitalistas periféricos, o planejamento registra uma esmagadora maioria de fracassos.²³ O que explica, então, sua

²¹ Gramsci, Antonio. *The Morden prince*. New York, International Publishers, 1957.

²² Oszlak, Oscar. *Política y organización estatal de las actividades científico-técnicas en la Argentina: crítica de modelos y prescripciones corrientes*. Buenos Aires, Cedes, Estudios Sociales, n. 2, 1976.

²³ Waterston, Albert. *Development planning: lessons of experience*. Baltimore, The John Hopkins Press, 1965.

permanente vigência? Que papel cabe salientar na formulação e instrumentação de políticas públicas?

Na realidade, como salientava Wildavsky²⁴ o planejamento não persiste tanto pelo que consegue como pelo que simboliza: nacionalidade. Os esforços dos planejadores presumivelmente resultam em propostas de política eficientes, sistemáticas, coordenadas e consistentes. Termos como estes revelam a superioridade do planejamento pois, do mesmo modo que a *mão invisível* da economia clássica, proporcionam um mecanismo de controle social que permite regulamentar exemplarmente a atribuição de valores na sociedade. Sua virtude reside então no fato de que corporifica critérios universais de escolha racional.

Os planejadores fracassam habitualmente porque pretendem, ainda que não o estabeleçam assim ou não sejam conscientes disso, influenciar um jogo — a política — que se rege por regras diferentes. Nada mais alheio à política que as premissas de mentalidade valorativa, racionalidade substantiva e certeza próprias do planejamento. O próprio fato de desconhecer estas circunstâncias a torna irrelevante. Fracassa porque o conhecimento que manipula é limitado, e, portanto, suas opções são impraticáveis e fracassa, também, porque seu poder efetivo é pequeno e, portanto, sua capacidade de forçar a concretização dessas opções é reduzida.

Em certo sentido, o *fracasso* do planejamento é o sucesso do sistema que pretende orientar. Um sistema — por exemplo, a máquina burocrática — que resiste a alterar sua dinâmica para adequá-la a desígnios e interações contidas em uma formulação abstrata. Pior ainda: ignora-os ou, às vezes, emprega-se retoricamente para legitimar, mediante recursos mistificadores, uma realidade social muito diferente da prescrita.

O planejamento pretende retificar uma complexa trama interativa mediante hipóteses simplificadoras. Objetiva introduzir uma racionalidade ajustada a critérios técnicos justamente onde o comportamento manifesta-se em situação de conflito, negociação e compromisso. Quando reconhece sua impotência, procura aumentar sua relevância reduzindo suas pretensões, ainda que, de certo modo, perdendo, ao fazê-lo, sua verdadeira essência. Por exemplo, propondo *planos anuais* para aumentar o controle sobre suas variáveis; *planos adaptativos* para reduzir a necessidade de predição; *planos indicativos*, para fugir preventivamente a uma coerção de qualquer modo improvável. Incrustada entre um *nível político* no que se decide presumivelmente *o que fazer* e um *nível administrativo* no qual, também presumivelmente, *faz-se* o que foi decidido, o planejamento assume ingenuamente *o como, quando e onde fazê-lo*, sem reparar que o suposto processo de desagregação normativa que vai do *deve ser* ao *ser* é na realidade, um processo de agregação conflitiva e racionalização *post-hoc*.

5. Racionalidade Política

Consideremos agora o modelo de interação. Em sua versão mais extrema, este modelo parte do intercâmbio (*exchange*) como elemento característico da ação política. Este intercâmbio tem lugar em um mercado no qual a nego-

²⁴ Wildavsky, Aaron. op. cit.

ciação constitui o principal mecanismo de transações políticas. A negociação representa o mútuo ajuste de demandas entre indivíduos ou grupos em oposição. Cada formulador de decisões é livre para perseguir seus próprios objetivos. Para isso, o modelo deve necessariamente supor que o poder de cada parte é aproximadamente semelhante, e representa uma extensão de *soberania do consumidor* ao mercado político. Esse poder permite a cada agente exercer um veto efetivo sobre as propostas de política, com o qual fundamenta toda decisão coletiva no consenso. Deste modo, a coordenação entre os diferentes agentes só é conseguida como resultado de transações políticas e não a partir de um esquema racional prévio, como no caso do planejamento.

A transposição analógica do modelo do mercado ao terreno da ação política não teve, no entanto, maior influência sobre a análise de políticas públicas. Uma versão muito mais difundida do modelo de interação — conhecida como *incrementalismo* ou, em sua formulação original, *disjointed incrementalism* — propõe uma interpretação bastante mais pragmática do processo de implementação.

O incrementalismo surge mais para combater as hipóteses sobre as quais se baseia o modelo de intelecção, do que para negar o modelo de interação em sua versão extrema. Estabelece, assim, a impossibilidade de uma perfeita hierarquia de fins e meios; a natureza imperfeita e limitada da informação e o alto custo de sua aquisição. Por isso, a ação racional não consiste em eleger um *curso* ótimo em relação a um objetivo dado e imutável. A incerteza quanto aos resultados da ação e os custos e riscos envolvidos diminuem a importância daqueles objetivos formulados antes da etapa de implementação. De fato, o conhecimento proporcionado pela própria ação pode modificar as premissas de futuras decisões a respeito dos objetivos perseguidos, e pode conduzir a mudanças nos meios e nos próprios fins. Essas mudanças, entretanto, estão necessariamente limitadas, traduzindo-se em adaptações marginais (ou *incrementos*) da situação preexistente, baseadas em sucessivas comparações com a experiência passada mediante a aplicação de critérios de racionalidade fixados.²⁵

Muito se tem escrito sobre o incrementalismo e não vale a pena reforçar seus argumentos. Basta assinalar que, diferentemente dos outros enfoques que temos examinado, este coloca em primeiro plano a problemática do conflito e da incerteza. Sob esta ótica as políticas públicas respondem habitualmente a questões socialmente discutíveis, a respeito das quais diferentes atores (indivíduos, grupos, setores, organizações) assumem posições conflitantes. Quando a política que se procura implementar encontra oposição, é provável que os objetivos inicialmente contemplados, por ocasião de sua formulação, devam ser modificados. Por isso, segundo esta interpretação, não deve ser concebida como um processo que ocorre *depois*, e independentemente, da formulação de uma política.²⁶

Não só a existência de clivagens em torno de uma política, porém, justifica um enfoque mais dinâmico que incorpore a possibilidade de sucessivas redefinições de sua formulação inicial. Deve-se, também, considerar que a compreensão da realidade que a rodeia é limitada e, por isto, as conseqüências da ação são incertas. Desse modo, a incerteza quanto à efetividade de certos

²⁵ Lindblom, Charles E. The Science of "muddling through". op. cit.

²⁶ Pressman, J. L. & Wildavsky, A. B. *Implementation: how great...* op. cit.

instrumentos também determina a possibilidade de ajustes nos meios e nos fins. Surge assim um complexo processo no qual as condições que cerceiam a implementação de uma política tendem a frustrá-la em uma série de acontecimentos encadeados que vão definindo seu conteúdo e suas conseqüências.

Não é difícil compreender que as expectativas interpessoais sobre o comportamento de cada ator tendem, neste modelo, a gerar condutas que reforçam o *status quo*. Em condições de racionalidade limitada, a inclinação natural de todo formulador de decisões para minimizar a incerteza e o conflito levá-lo-ão a assumir posições conservadoras. A própria idéia de *incremento* denota mudanças marginais a respeito de uma situação anterior. Por essa razão, segundo Frohock, apesar de o incrementalismo combater a *forma* do clássico modelo racional, nega indiretamente o *alcance* da mudança que este preceitua. Neste sentido, o incrementalismo é um modelo particular de planejamento do conservadorismo ideológico, mesmo quando formalmente sua justificativa é racional, e não ideológica.²⁷ Racional na medida em que seus proponentes sustentam que as condições do mundo real em que se desenvolve a política, fazem desse modelo o único modo inteligente de tomar decisões. A minimização do conflito aconselha a reduzir o alcance da ação de modo a afetar o menor número de agentes externos.²⁸ A razão política subordina, assim, a razão técnica.

Ao término desta reflexão sobre os dois modelos que procuram racionalizar os processos de formulação e implementação de políticas públicas, devemos assumir uma atitude crítica. Entre a ingenuidade da inteligência pura e o calculado conservadorismo da visão incrementalista não cabem posições ecléticas.²⁹ Talvez a *fórmula* consista em incorporar, aos esquemas de planejamento, um conhecimento muito mais profundo sobre o *incerto e conflitante* contexto que os incrementalistas resignadamente adotam como premissa básica (e fatal) de sua ação. As seções seguintes destinam-se, precisamente, a explorar essa dimensão contextual das políticas públicas.

6. A burocracia como arena política

Formular e implementar políticas é a essência da atividade do Estado. Se aceitarmos uma interpretação não-específica do termo *políticas públicas*, como a proposta por Mayntz,³⁰ ficam ocultas todas as variações empíricas de programas de ação cuja execução é encomendada à burocracia pública, desde leis ou planos e programas, em seu sentido mais limitado, até expressões mais gerais de intenção política que só convertem em programas elaborados de ação no curso de sua implementação. O termo compreenderia então graus muito diferentes de articulação de objetivos e especificação de regulamentos norma-

²⁷ Frohock, Fred M. op. cit.

²⁸ Este modelo de comportamento se assemelha ao que Downs denomina *shrinking violet syndrome*, em oposição ao *superman syndrome*, no qual a ação proposta despreza ou ignora os interesses de outros agentes. Veja Downs, Anthony. op. cit.

²⁹ Um exemplo é o modelo de *mixed scanning*, proposto por Etzioni, ou a proposição de Wildavsky no sentido de que as políticas públicas contêm 25% de *intellectual cogitation* e 75% de *social interaction*. Veja Etzioni, Amitai. *The Active society*. New York, Free Press, 1968, e Wildavsky, Aaron. op. cit.

³⁰ Mayntz, Renate. Public bureaucracies and policy implementation. *International Social Science Journal*, v. 31, n. 4, 1979.

tivos. Além disso, não faria distinção entre *política* e tarefas permanentes; as políticas poderiam converter-se em tarefas permanentes das burocracias públicas, mas poderiam, também, ser reduzidas a programas de ação de duração limitada.

Dentro dessa definição ampla, a formulação de uma política é uma operação abstrata: implica em definir o sentido que deverá ter a ação. Contém, desse modo, elementos normativos e prescritivos dos quais resulta uma visão sobre um futuro desejável. Entre a formulação e a ação situa-se a distância entre o abstrato e o concreto. O processo de concretização da política implica, entretanto, de um modo geral, na intervenção de uma cadeia de atores cujo comportamento vai desagregando — e, em seguida, materializando — a política. Estabelecer se esta foi *implementada* — isto é, se a cadeia de comportamentos conduz a resultados previstos — requer a reagregação das ações atomizadas para recuperar seu sentido, para restabelecer o vínculo entre a práxis e a norma, entre a ação e a formulação.

Essa última operação introduziria uma dimensão exógena na burocracia estatal, já que o processo de materialização da política afeta aos atores da sociedade civil cujo comportamento condiciona, por sua vez, a natureza e o alcance da ação nos diferentes níveis de implementação. Isto significa que a *relação Estado-sociedade* se concretiza através de sucessivas *tomadas de posição* (ou políticas) de diferentes agentes sociais e estatais, frente a questões problemáticas estabelecidas pelo próprio desenvolvimento da sociedade. Desse modo, não apenas interessa o encadeamento de comportamentos intraburocráticos que transformam a política em ação, mas também a dinâmica social gerada por este processo e seus efeitos de retroalimentação sobre o comportamento dos agentes estatais.

Essa interpretação repele, naturalmente, o caráter monolítico do Estado e a possível visão conspiradora e manipuladora que se originaria de tal condição. Por outro lado, concebe o Estado como uma instância de articulação e dominação da sociedade, que condensa e reflete seus conflitos e contradições tanto através das variadas tomadas de posição de suas instituições, como da relação de forças entre estas existentes. Se percebemos o âmbito institucional do Estado como uma privilegiada arena de conflito político, onde interesses contraditórios lutam por prevalecer e questões socialmente problematizadas são dirimidas,³¹ concluiremos que sua fisionomia e composição não podem ser senão um produto histórico, um *resumo oficial* da sociedade civil. Isso significa que a natureza de seu aparato administrativo e produtivo fica afetada pelas vicissitudes dessa permanente luta intraburocrática, expressão, por sua vez, de outras confrontações sociais.

O aparato estatal não é, pois, o resultado de um processo racional de diferenciação estrutural e especialização funcional e não pode, por isso, ajustar-se, em seu desenvolvimento, a um esquema planejado e coerente. Sua formação geralmente descreve melhor uma trajetória errática, sinuosa e contraditória na qual são percebidos sedimentos de diferentes estratégias e programas de ação política. Os esforços para materializar os projetos, iniciativas e prioridades dos regimes que se alternam no controle do Estado tendem a manifestar-se, dentro de seu aparato, em múltiplas formas organizacionais e

³¹ Maiores explicações desses conceitos em Oszlak, Oscar & O'Donne, Guillermo. op. cit.

variadas modalidades de funcionamento cuja cristalização é, em boa parte, produto das alternativas dos conflitos sociais dirimidos nessa arena.

Esta observação indica um rompimento estrutural de um bom número de países latino-americanos: a instabilidade política e a alternância de regimes com *projetos políticos*³² dessemelhantes, apoiados em alianças sociais diferentes. Mais adiante veremos que tipo de restrições diferenciadas as formas alternativas de regimes políticos impõem ao comportamento burocrático. Como observação geral todo novo regime se propõe a não só alterar a relação de forças na sociedade, em consonância com sua concepção política e a necessidade de consolidar suas bases sociais de sustentação, mas, também, a existente no interior do aparato estatal. A materialização de um projeto político exige que se atue sobre (através de) uma estrutura burocrática *preexistente*. Aumentar o grau de congruência entre projeto e aparato pode levar à alteração de jurisdições, hierarquias e competências, a afetar *direitos adquiridos*, a modificar, enfim, situações de poder estabelecidas dentro das instituições estatais. É previsível então que sejam geradas resistências e suscitados comportamentos que tenderão a desvirtuar ou atenuar o sentido das decisões ou ações empreendidas.

Ao beneficiar determinados setores e interesses, todo novo projeto político introduz no aparato estatal novas tensões, ao mesmo tempo que privilegia automaticamente certos órgãos e programas oficiais em detrimento de outros. As políticas que traduzem essa vontade cega do regime dão origem, dentro da burocracia, a um grande número de reacomodações e adaptações decorrentes da tendência ou das possibilidades objetivas de suas diversas unidades no sentido de materializar tais políticas. Seus comportamentos tenderão então a ajustar-se mais à racionalidade ditada pelos interesses que defendem do que à lógica da decisão política que os afeta, a menos que a coerção aplicada às *compensações* outorgadas modifiquem suas inclinações. Por sua vez, estes comportamentos — vistos a partir do *nível político* como *resistências*, *inércias* ou *patologias* — repercutem sobre as políticas do regime no governo induzindo, também, novos comportamentos que procuram superar os desvios ou bloqueios burocráticos. A partir dessa perspectiva, o que as instituições estatais fazem não pode ser visto simplesmente como a tradução, em ação (ou *implementação*), de um conjunto de normas. Sua atividade reflete melhor o propósito de compatibilizar os interesses de suas clientelas e os seus próprios, com aqueles sustentados em seus projetos políticos por regimes que se sucedem no poder.

Uma das conseqüências desse processo conflitante é a introdução, no aparato estatal, de um alto grau de incoerência e rigidez, devido à inevitável *inclinação* de pessoas e órgãos cujos interesses ou orientações podem tornar-

³² Seria errôneo atribuir a uma classe ou setor da sociedade a imaginação, a coerência e, sobretudo a capacidade hegemônica necessária para elaborar um projeto político ou modelo de organização social com o qual pudesse lançar-se à tomada do poder e a ocupação do Estado para implementá-lo. Ao empregar este termo refiro-me antes à possibilidade de detetar — sem suspeitar da vontade dos agentes — os elementos normativos subjacentes à práxis social, isto é, aos modelos aos quais se ajustam efetivamente as relações de produção, a alocação de recursos produtivos, a distribuição do excedente social, a organização e exercício do poder político ou a propriedade dos meios de produção. Na medida em que estes modelos refletem um marco normativo da ação social, podem ser interpretados com as ressalvas apresentadas — como o projeto político da coalizão dominante.

se pouco congruentes com o programa de ação do regime. A sobrevivência dos mesmos passa a depender especialmente de considerações posteriores, de negociações políticas e de critérios de legitimação *ad hoc*, mais do que de critérios que medem o desempenho ou os resultados, o que traz consigo um baixo grau de articulação funcional entre essas unidades e aquelas que servem como eixo da ação estatal.

Daqui derivam algumas conseqüências analíticas e operacionais que é necessário salientar:

1. O Estado já não pode ser concebido como uma entidade monolítica a serviço de um projeto político invariável, mas deve ser visualizado como um sistema em fluxo permanente, internamente diferenciado, sobre o qual repercutem também diferentemente demandas e contradições da sociedade civil.³³ O processo de acomodação interna exigido para responder a clientelas diversificadas, no qual as unidades estatais procuram preservar e promover seus respectivos interesses e programas supõe, de certo modo, a reprodução, no seio do aparato estatal, do processo de negociação e compromisso, de alianças e confrontações, que se desenvolve no âmbito da sociedade. Por certo, em ambos os planos são estabelecidas relações de força em que prevalecem determinados setores sociais e unidades estatais cujos interesses e tendências guardam entre si uma correlação positiva, ainda que variável. Isso, porém, não afasta a necessidade de fazer concepções, respeitar autonomia de fato ou reconhecer privilégios e influências que a própria luta intraburocrática vai gerando no aparato estatal.

2. A fluidez das adaptações internas e, sobretudo, a aparente irracionalidade dos arranjos estruturais e funcionais resultantes tendem a ser superficialmente considerados como desvios de um modelo ideal ao qual são atribuídas determinadas propriedades de coerência e efetividade. Em outras palavras, quando são observados sistemas de pessoal que não funcionam, esquemas de autoridade que não são respeitados, órgãos cujas competências se superpõem ou programas aos quais não se alocam recursos em quantidade e qualidades suficientes, os analistas tendem a considerar que estes fatos são reflexo ou conseqüência de comportamentos desviados e irracionais, que aumentam a distância entre os esquemas de organização e funcionamento reais e os esquemas que a racionalidade técnica, inclusive o senso comum, consideram consistentes e eficazes. Não chamo atenção, entretanto, para o fato de que qualquer modelo ideal contém elementos valorativos e que, se o utilizamos como padrão de referência para observar a realidade pode apresentar patologias que só o são a partir das premissas normativas do modelo.

3. As duas observações precedentes colocam, tanto para o planejador como para o agente de reforma administrativa um dilema crucial, já que, dependendo dos processos históricos concretos ou dos critérios técnicos formais, a perspectiva e o sentido das mudanças a serem feitas no aparato estatal variam fundamentalmente. Voltar a atenção somente para a experiência histórica pode levar a um certo fatalismo, desde que se considere que toda intenção de aumentar a capacidade gerencial do Estado gerará oportunamente (por exemplo, quando o regime vigente cede lugar a outro diferente) nova rigidez e contradições. Seria aconselhável, então, encerrar-se em um incre-

³³ Este assunto é apresentado mais detalhadamente em *Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal*, de Oscar Oszlak. Buenos Aires. Doc. Cedes/GE. Clacso, n. 8, 1977.

mentalismo rígido. Do mesmo modo, um enfoque puramente técnico que desconheça os antecedentes históricos e as restrições contextuais à ação do Estado pode acabar em propostas formalistas ajustadas, às práticas e concepções geralmente aceitas pelas disciplinas administrativas, mas desvinculadas das características e problemática do contexto no qual se pretenda aplicá-las.

7. *Diferenciação, integração e interdependência*

Gostaria agora de resumir um ponto tratado com destaque na seção anterior para depois iniciar uma análise mais detalhada da dinâmica intraburocrática e sua relação com os processos de implementação de políticas públicas. Vimos que a origem, expansão, diferenciação e especialização das instituições estatais refletem a intenção de resolver a quantidade crescente de problemas apresentados pelo desenvolvimento contraditório de uma sociedade que se fraciona e se torna paralelamente mais complexa. As sucessivas adições e segmentações, porém, tendem a produzir uma dispersão institucional não-controlável. Sujeitas à sua própria dinâmica, as unidades estatais orientam sua atividade de acordo com rígidos critérios setoriais ou funcionais, que freqüentemente perdem de vista interesses e valores sociais mais transcendentes. Daí a necessidade de integração, expressa em tentativas deliberadas de conciliar objetivos, coordenar esforços e, sobretudo, preservar o sentido de direção da atividade desenvolvida por subconjuntos de unidades vinculadas entre si por alguma forma de interdependência.

Diferenciação e integração são processos que se sobrepõem e sua dinâmica marca as transformações estruturais de toda organização complexa.³⁴ A diferenciação estrutural supõe complexidade crescente: especialização funcional e criação de campos de atividade relativamente autônomos. A integração implica em combater esta tendência mediante mecanismos tais como a coordenação de funções, o ordenamento hierárquico do processo decisório ou a administração centralizada de recursos.³⁵ Nesse sentido, o planejamento é um instrumento típico de integração que procura coordenar atividades e alocar racionalmente recursos em função de certos objetivos. Suas possibilidades dependem, entretanto, de que as unidades diferenciadas mantenham entre si relações de interdependência e seu comportamento possa orientar-se — consensual ou coercitivamente — para a consecução desses objetivos. Não obstante, já que os precursores da sociologia observaram o paradoxo de que a divisão social do trabalho criaria, tanto maior interdependência social como maior autonomia individual.³⁶ Com relação à burocracia pública, esta proposição poderia ser reformulada salientando-se que maior especialização dos órgãos estatais aumenta sua dependência em relação a insumos e externalidades derivados da ação dos demais, mas, cria, ao mesmo tempo, condições propícias para um comportamento autônomo. Quanto mais especializada a função.

³⁴ Veja, a esse respeito, Lawrence, Paul R. & Lorsch, Jay W. *Organization and environment: managing differentiation and integration*. Boston, Harvard University, Graduate School of Business Administration, 1967.

³⁵ O emprego, em administração pública, das dicotomias centralização-descentralização ou concentração-desconcentração constituem categorizações que simplificam excessivamente processos que, como veremos, são muito mais complexos.

³⁶ Durkheim, Emile. *The Division of labor in society*. Glencoe, Ill., The Free Press, 1947.

e, sobretudo, quanto mais ambígua sua definição, maior a margem de discricionalidade da unidade executora.³⁷ Isso reduz a possibilidade de coerência ou consistência interna entre o conjunto de políticas públicas que o Estado procura implementar.

Surge, então, uma fundamental indagação: como se consegue que o encadeamento de ações derivado de uma situação de interdependência produza resultados compatíveis com os objetivos de política originalmente fixados? A resposta torna-se duplamente difícil porque não depende exclusivamente do comportamento burocrático mas muito mais da reação da sociedade frente a esse comportamento. Para tomadores de decisões inspirados no modelo de inteligência, o problema se restringiria a aplicar estritos critérios de racionalidade técnica tanto na formulação da política como no estabelecimento dos instrumentos para implementá-los. Como salientava Downs³⁸ é muito mais fácil estabelecer hipóteses teóricas sobre o comportamento de outros agentes do que negociar com eles e basear os planos no que se espera que façam. Em teoria, cada funcionário pode supor que todos os demais agentes sociais desempenharão suas funções sociais do modo que ele mesmo considera como mais eficiente. Desse ângulo, formular políticas é uma atividade muito mais gratificante que planejá-las, tendo em vista as eventuais respostas de outros agentes sociais envolvidos. Para os incrementalistas, por outro lado, à medida que se expande a fronteira das políticas as burocracias estatais não podem exigir a cooperação necessária para executar programas eficazes. Essas devem, cada vez mais, depender do mútuo *conhecimento da situação* entre autoridades governamentais, grupos privados e cidadãos, em suma, “de uma capacidade para perceber as conexões entre as coisas, entre gastos e impostos, benefícios e custos, demandas pessoais e efeitos sociais laterais”.³⁹ Essa é a essência do modelo de interação onde a negociação, o ajuste mútuo e a mudança incremental são a base do estilo de decisão política.

Esse último modelo parece, certamente, descrever com maior fidelidade que o modelo anterior, o processo de formulação e implementação de políticas públicas que têm lugar em sociedades democrático-liberais, onde funcionam com relativa eficácia os mecanismos tradicionais de representação política (partidos, organizações empresariais, sindicatos etc.). Não é por casualidade que esta concepção se tenha originado nos círculos acadêmicos norte-americanos. Simetricamente se nos guiássemos por certos clichês, o modelo de inteligência — e seu instrumento, o planejamento — descreveria mais adequadamente o processo decisório dos Estados socialistas, assim como o de sociedades *subdesenvolvidas* nas quais o grau de *desenvolvimento político* é ainda incipiente.⁴⁰ Creio, sem sombra de dúvida, que as situações empíricas são muito mais complexas e convém esclarecer algumas de suas características.

³⁷ Cf. Mayntz, Renate. op. cit.

³⁸ Downs, Anthony. op. cit.

³⁹ Heclo, Hugh. Conclusion: policy dynamics. In: Rose, Richard. *The Dynamics of public policy: a comparative analysis*. Beverly Hills, cal., Sage Publications, 1976.

⁴⁰ “As burocracias nos países subdesenvolvidos tendem a adotar o *superman syndrome* na formulação de políticas que envolvem interdependências complexas. Em muitos desses países, a burocracia governamental é o agente social mais sofisticado praticamente em qualquer arena de poder.” Veja Downs, Anthony. op. cit.

8. Interdependência e regimes políticos

A noção de interdependência está associada intimamente à idéia de sistema. Um sistema estrutura-se e funciona como tal somente na medida em que seus componentes mantenham entre si relações de dependência mútua. *Pensar* a burocracia estatal como sistema implica em supor que suas unidades acham-se vinculadas por intermédio de uma densa rede de interações, de modo que o comportamento de cada unidade se subordina, de algum modo, ao comportamento das restantes.

Sabe-se, entretanto, que as relações que efetivamente estabelecem nem sempre se ajustam aos esquemas normativos formais. O funcionamento real tende a distanciar-se do que indicam a legislação e os organogramas. É o resultado de uma prática cotidiana que se manifesta em comportamentos adequados aos fins perseguidos pelo agente — indivíduo, unidade, organização — dentro das restrições impostas pelo sistema normativo aplicável à situação. Os graus de liberdade para decidir em cada caso variam de agente para agente segundo sua posição hierárquica, legitimidade e capacidade para mobilizar recursos. Portanto, a existência de variáveis graus de discricionariedade, isto é, de possibilidades objetivas que se diferenciam quanto a observar ou não as normas e procedimentos prescritos, tenderá a produzir assimetrias nas inter-relações intra-estatais, distorcendo o esquema organizacional formalmente estabelecido.

A literatura especializada proporciona diversas explicações sobre esse fenômeno. Alguns autores o atribuem a variáveis de comportamento individual ou grupal, tais como o tipo de liderança existente, maneiras alternativas, por parte dos funcionários, de perceber a realidade, possível conflito entre interesses individuais e institucionais, incerteza relativa dos formuladores de decisão e, ligado estreitamente a esta última, o diferencial de informação disponível. Reaparecem aqui dois temas já abordados: a) o relativo ao conflito na determinação de objetivos de política, que remete ao velho *dilema organizacional*,⁴¹ isto é, a possibilidade de integrar fins individuais e institucionais; b) o relativo ao conhecimento das relações de causa e efeito entre instrumentos e resultados, o que admite, por exemplo, a possibilidade de teorias ou hipóteses errôneas sobre as motivações ou a ação do *target group* ou sobre a natureza objetiva do problema sobre o qual se atua.

Outras explicações se situam em um plano mais estrutural. Aqui interessam variáveis tais como a posição da organização ou das organizações implementadoras dentro de uma hierarquia; o poder e as orientações da clientela ou setores sociais significativos;⁴² os obstáculos à avaliação e ao controle dos órgãos;⁴³ ou a utilização de tecnologias inadequadas que reduzem o nível do desempenho.

Proporcionou-se, por último, explicações de conteúdo claramente normativo. Salienta-se, entre elas, que as perspectivas de uma implementação bem-

⁴¹ Boguslaw, Robert. *The New Utopians: a study of system design and social change*. Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 1965.

⁴² Baumer, Donald C. Implementing public service employment. In: May, Judith V. & Wildavsky, Aaron B. *Policy cycle*. Beverly Hills, Cal. Sage Publications, 1978.

⁴³ Wildenbaum, Murray L. Institutional obstacles to reallocating government expenditures. In: Haveman, Robert H. & Margolis, Julius, eds. *Public expenditures and policy analysis*. Chicago, Markham Publishing, 1970.

sucedida dependem do grau de importância da política para a coalizão dominante, do grau de congruência ou conflito, da mesma, com outras políticas, da existência de organizações públicas cuja legitimidade não se baseia em critérios de eficiência, ou de falta de um adequado sistema de recompensas e punições estabelecido para aumentar o grau de compatibilidade entre ações individuais e objetivos institucionais.⁴⁴

Essas diferentes fontes de explicação podem ser resumidas do seguinte modo. A maioria dos programas e políticas públicas requer, para sua implementação, a intervenção de uma complexa estrutura governamental e um número não desprezível de unidades de decisão do setor privado. O desempenho do conjunto dependerá da sucessão e articulação dos comportamentos individuais congruentes ou não com determinado limite normativo.

Cada unidade de decisão ver-se-á submetida ao conflito inerente às decisões tomadas em cada nível e à incerteza derivada do desconhecimento quanto ao impacto das próprias decisões. Portanto, boa parte dos mecanismos organizacionais estará destinada, precisamente, a eliminar fontes de conflito e incerteza. As organizações que têm a seu cargo funções normativas (por exemplo, legislação, planejamento, avaliação, controle) tenderão a elaborar um sistema de regras, estruturas administrativas, medidas de desempenho e sanções que induzam as unidades implementadoras mais desagregadas a atuar de maneira consistente com os programas e objetivos gerais. Por sua vez, essas unidades procurarão manter certa margem de decisão autônoma, de modo a compatibilizar as exigências funcionais associadas ao cumprimento de seus objetivos formais com àquelas derivadas da necessidade de satisfazer outros objetivos e interesses (clientelistas, institucionais etc.).

As diversas explicações apresentadas, no entanto, são, geralmente, muito pormenorizadas. Nem sequer sua incorporação em categorias analíticas (por exemplo, comportamentais, estruturais, normativas) atende ao propósito de explicar quais as dimensões significativas limitam e determinam a possibilidade de congruência ou conflito nos processos de implementação de políticas. Um exercício que provavelmente poderia apontar nessa direção teórica consistiria em distinguir as modalidades apresentadas pelas relações de interdependência no interior da burocracia estatal, vinculando-as às características do regime político vigente. Isto significa: a) que as interações burocráticas podem diferenciar-se analiticamente (segundo critérios que discutirei mais adiante); b) mas a forma que essas relações assumem variará além disso segundo o tipo de regime, isto é, segundo a modalidade predominante de recrutamento ou acesso aos cargos *superiores* do Estado e os mecanismos de representação política vigente.⁴⁵

Façamos primeiro a distinção entre formas de interdependência. Para isso vamos convencionar que toda organização complexa articula-se a partir de três modalidades básicas de interação: a) aquelas derivadas da necessidade de procurar e prover o fluxo de bens materiais e financeiros necessários ao funcionamento de cada unidade; b) aquelas destinadas a produzir e receber

⁴⁴ Schultze, Charles L. The Role of incentives, penalties, and rewards in attaining effective policy. In: Haverman, Robert H. & Margolis, Julius, eds. op. cit.

⁴⁵ Esta definição de regime político coincide, em linhas gerais, com a proposta por O'Donnell, Guillermo. *Apuntes para una teoría del Estado*. Buenos Aires, Doc. Cedes/GE Clacso, n. 9. 1977.

informações e conhecimentos técnicos associados à atividade especializada que justifica a existência de cada unidade; c) aquelas destinadas a expedir e acatar ordens emanadas de autoridade competente com o propósito de assegurar o cumprimento de certos objetivos comuns às partes envolvidas. Trata-se, naturalmente, de uma diferenciação cujos referenciais empíricos acham-se, de um modo geral, estreita e complexamente inter-relacionados. Não obstante, a distinção nos permite isolar diferentes planos de interdependência nos quais se intercambiam diferentes tipos de recursos,⁴⁶ cujo controle e utilização pode explicar importantes variações no comportamento burocrático. Esse parece então um frutífero ponto de partida para análise dos *processos de implementação* de políticas públicas, já que através das três formas de relação identificadas canalizam-se os fluxos de recursos fundamentais que dão vida a um sistema organizacional, ou seja, bens materiais e financeiros, informação e autoridade.

Estamos agora em condições de reconsiderar uma resposta à pergunta que deixamos pendente no final da seção anterior: como se consegue integrar a ação de indivíduos e das unidades organizacionais de modo que sua inter-relação conduza aos resultados almejados? Uma maneira consiste em submetê-los a alguma forma de compulsão — baseada em princípios impessoais, liderança carismática ou ameaça de sanção — a fim de guiar sua ação no sentido dos objetivos perseguidos. Essa é a essência da autoridade, isto é, a capacidade formal de decidir e conseguir que outros executem determinadas atividades orientadas para o alcance de certos fins. A vinculação entre indivíduos que dão e recebem ordens constitui uma hierarquia e a rede de relações de autoridade resultante cria *interdependências hierárquicas*.

A autoridade é necessária para conseguir a coordenação das atividades entre os membros de uma organização.⁴⁷ Essas atividades consistem fundamentalmente na produção e transmissão de informação ou na aplicação de conhecimento técnico à transformação de bens materiais. De modo geral, nenhuma unidade pode desenvolver ou assumir responsabilidade por mais de um aspecto da área de atividade em que esteja funcionalmente inscrita. Depende, então, dos insumos de informação que lhe proporcionam determinadas unidades e das informações que, por sua vez, fornece a outras. O conjunto de relações resultantes, coordenadas entre as unidades intervenientes de acordo com critérios

⁴⁶ A utilização do conceito de *recurso* reconhece uma dupla vertente teórica. Por um lado, as contribuições de Chester Barnard, de Herbert Simon, de Peter Blau e outros, os quais, a partir de uma perspectiva organizacional procuram identificar os incentivos e sanções que induzem os indivíduos à ação organizada. Por outro lado, os trabalhos que pertencem à corrente de *economia política*, como os de Anderson, Ilchman e Uphoff, Cleaves e O'Donnell, que considerou os recursos como meios através dos quais se exerce a dominação política. É interessante observar-se que salvo pequenas diferenças terminológicas, há uma estreita relação entre os tipos de recursos identificados pelas duas correntes (por exemplo, coerção, informação, bens e serviços econômicos, ideologia, autoridade etc.). Veja no primeiro caso, Barnard, Chester I. *The Functions of the executive*. Cambridge, Mass.. Harvard University Press, 1938; Simon, Herbert A. *Administrative behavior*. 2. ed. New York, The Macmillan, 1973, e Blau, Peter M. *Exchange and power in social life*. New York, Wiley, 1967; no segundo grupo, veja Anderson, Charles W. *Politics and economic change in Latin America*. Princeton, NJ, Van Nostrand, 1967; Ilchman, Warren F. & Uphoff, Norman T. *The Political economy of change*. Berkeley, University of California Press, 1969; Cleaves, Peter S. op. cit. e O'Donnell, Guillermo, *Apuntes para una teoría del Estado*. op. cit.

⁴⁷ Arrow, Kenneth J. *The limits of organization*. New York, WW Norton, 1974.

técnico-normativos, formam outra rede de vinculações às quais chamarei *interdependências funcionais*.

O terceiro plano de interação, como vimos, compreende o fluxo de bens materiais e financeiros que asseguram um determinado nível de atividade. Como os recursos são escassos, toda organização complexa conta com unidades diferentemente dotadas desses recursos e com capacidade variável para gerá-los, transferi-los e/ou deles dispor. Chamarei as relações existentes entre aquelas unidades que obtêm bens materiais e financeiros de uma fonte comum e competem entre si por sua obtenção de *interdependências materiais ou orçamentárias*.

Resumindo, seja através de uma hierarquia, de uma relação funcional ou de vínculo orçamentário, procura-se assegurar o mínimo de coordenação necessária para converter políticas públicas em ações burocráticas adequadas, coerentes com seus propósitos. Formalmente, a estrutura e funcionamento de qualquer burocracia pública prevê relações de interdependência desses três tipos. O organograma é um exemplo de interdependência hierárquica. O orçamento, de interdependência material. O *sistema de ciência e tecnologia*, de interdependência funcional. Trata-se de construções ideais, onde se delineiam as redes de difusão de autoridades, bens e informações que alimentam as relações intraburocráticas.

Anteriormente, sugeri, entretanto, que se a organização e o funcionamento reais da burocracia estatal não se ajustam a essas construções formais, deve-se, em grande parte, ao fato de que as relações interorganizacionais nos diferentes planos de interdependência vêm-se condicionadas pelas características do regime político sob o qual, e para o qual, essa burocracia funciona. Essas duas dimensões (por exemplo, tipo de interdependência e tipo de regime) salientam espaços analíticos nos quais é possível reconhecer diferentes *estilos de gestão estatal*, que afetam de maneira diferente os processos de implementação de políticas públicas.

Ainda que esta proposição pareça razoável e talvez até óbvia, a análise política (*policy analysis*) tem-se inclinado a ignorá-la ao adotar como premissa básica de seu esquema a existência de um marco político-institucional-democrático. Isso supõe certas regras e mecanismos de representação, legitimação e responsabilidade pública (*accountability*) que, por certo, não são universais, de modo que se o padrão institucional é diferente — como ocorre na maioria dos países latino-americanos — a premissa converte-se em uma variável. Surgem, então, duas perguntas: 1. Quais são os critérios de categorização desta variável (por exemplo, regime político)? 2. Em que medida se pode atribuir uma relação de determinação a respeito da outra dimensão analisada (por exemplo, interdependências intraburocráticas)?

Em relação à primeira pergunta, a ciência política oferece-nos uma variedade de denominações que adquiriram vigência sem conquistar necessariamente um consenso generalizado entre os estudiosos nem oferecer critérios unívocos de classificação. A utilização de categorias com atributos de alguma forma comuns (por exemplo, corporativismo, facismo, burocrático-autoritarismo) e a dificuldade para construir tipologias que abranjam razoavelmente o *universo* de regimes políticos são expressões de um tratamento provisório do conceito.⁴⁸ Por

⁴⁸ A isso se soma o problema, também não resolvido, de fazer a distinção entre *forma de Estado* e *forma de regime*, tema que tem merecido alguma atenção na literatura mais recente.

outro lado, nenhuma categoria é capaz de apreender o caráter essencialmente dinâmico e mutante de qualquer regime, o qual conduz amiúde a qualificações que procuram *batizar* seus diferentes *momentos* (implantação, transformação, *saída*, etc.). De qualquer modo, como não é esse o lugar adequado para resolver essas dificuldades intrínsecas ao próprio conceito — e como continua a acreditar em sua utilidade — utilizarei algumas das categorias mais difundidas com plena consciência de suas limitações.

A segunda pergunta também coloca importantes problemas, já que implica em formular hipóteses sobre a proporção de variância nas interdependências intraburocráticas, explicada pela natureza do regime. A principal dificuldade reside no fato de que muitas das características apresentadas por estas relações acham-se determinadas cultural ou tecnologicamente, isto é, não são alteradas por variáveis exógenas mas por tradições e exigências técnicas da própria relação. Em tal sentido, a dinâmica intraburocrática teria uma lógica própria, independente das flutuações e casualidades da política. É difícil estabelecer, indubitavelmente, o *peso específico* desses elementos *permanentes* da burocracia, separando-os daqueles cuja variação pode ser explicada por formas alternativas de regime político. Ainda mais, não seria errado supor que as resistências ou inércias burocráticas opostas às políticas adotadas por um determinado regime poderiam explicar de alguma forma a própria transformação deste último, com o qual se inverteria parcialmente a relação de determinação.

Levando em conta essas dificuldades desenvolverei, nas seções seguintes, algumas das implicações da relação interdependências burocráticas-regime político. Para isso, considerarei três tipos de regimes que foram largamente difundidos na América Latina em diferentes momentos históricos: burocrático-autoritários, democrático-liberais e patrimonialistas.⁴⁹ Deve-se levar em conta, entretanto, que o propósito dessa análise não é proporcionar uma explicação *definitiva* — e muito menos de alcance generalizado — sobre as relações estudadas, mas, ao contrário, ilustrar uma forma de aproximação da análise de políticas públicas, potencialmente mais esclarecedora. Além disso, as referências a esses regimes não devem ser interpretadas *lato sensu* a não ser quando aplicáveis às experiências históricas concretas que são indicadas em cada caso.⁵⁰

⁴⁹ Não considero que seja necessário definir ou descrever em detalhes os traços característicos dos diferentes tipos de regimes considerados, por haverem sido abundantemente tratados pela ciência política. Para uma caracterização dos regimes burocrático-autoritários, veja O'Donnell, Guillermo. *Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio en el Estado burocrático-autoritário*. Buenos Aires, Doc. Cedes/GE Clacso, n. 1, 1975. As modalidades que a dominação patrimonialista assume foram brilhantemente examinadas por Max Weber, se bem que sua análise deveria ser complementada por leituras referentes aos autoritarismos tradicionais na experiência latino-americana. Quanto aos regimes democrático-liberais seus traços ajustam-se à descrição que Apter apresenta com relação aos que denomina de *reconciliation regimes*. O'Donnell, Guillermo. *Reflexiones sobre las tendencias...*, op. cit. Weber, Max. *Economía y sociedad*. 2. ed. México, Fondo de Cultura Económica, 1964; e Apter, David E. *The Politics of modernization*. Chicago, University of Chicago Press, 1965.

⁵⁰ As ilustrações referiram-se especialmente à República Dominicana durante o balanguerismo (regime patrimonialista), ao Uruguai neobatlista dos anos 60 (regime democrático-liberal) e a Argentina atual (regime burocrático-autoritário). Os exemplos servirão também para esclarecer algumas das características desses diferentes regimes políticos. A seleção desses casos deve-se exclusivamente ao fato de existir ou estarem sendo desenvolvidos trabalhos referentes a essas experiências, que serão oportunamente citados. De qualquer modo, os tipos de regime analisados tratam adequadamente da grande maioria dos casos empiricamente observados na região.

Mesmo com essas ressalvas, estou consciente das ambigüidades e insuficiências que uma análise desse tipo não consegue superar. Nesse caso, ao procurar estabelecer diferenças entre estilos de gestão estatal sob diferentes regimes, poderemos colocar em destaque que alguns traços que caracterizam estes estilos estão também presentes nos outros casos, ou que outros aspectos próprios do funcionamento burocrático não foram considerados. Esclareço, então, que tampouco pretendo atingir categorias excedentes ou exaustivas. Ao atribuir a um regime determinado estilo de gestão estatal estarei salientando certos traços dominantes que o distinguem de outros regimes, ainda que às vezes isso expresse mais o que pretende do que o que pode ou consegue fazer. Se esse enfoque tem algum mérito e consiste, precisamente, no fato de que ao contrastar as características e intenções do regime com os *entraves* burocráticos (sua subcultura, seus requisitos técnico-funcionais, suas resistências à lógica de funcionamento que o regime procura impor) tornam-se mais evidentes os fatores que explicam o êxito ou fracasso nos *processos de implementação* de políticas públicas.

9. Regimes burocrático-autoritários

Para poder compreender o tipo de condicionamento imposto ao funcionamento interno da burocracia pelas características de um regime político consideremos em primeiro lugar as circunstâncias em que os chamados regimes burocrático-autoritários chegam ao poder. Surgem, em geral, em momentos de forte ativismo político dos setores populares, percebido por outros setores como uma ameaça à sobrevivência do modo de organização social vigente. Tal ativismo corresponde, às vezes, à intensificação da guerrilha e do terrorismo e a diversas manifestações de crise econômica, sintoma que, por sua vez, indica importantes transformações, nos mecanismos de acumulação de capital. Os regimes burocrático-autoritários são então, essencialmente, sistemas de exclusão política e econômica, tanto que procuram — mediante a repressão e o controle corporativo — desativar politicamente o setor popular e seus aliados, ao mesmo tempo que reduzem e postergam as aspirações de participação econômica desse setor. Pretendem, assim, resolver a situação de instabilidade e incerteza que precede sua implantação, restabelecendo uma ordem compatível com os padrões de acumulação de um capitalismo periférico e dependente.⁵¹

Tal *missão* justifica uma inusitada concentração dos mecanismos de decisão estatal. Do ponto de vista da interdependência hierárquica, verifica-se uma forte tendência no sentido do restabelecimento do princípio de autoridade em todos os níveis de governo, procurando fazer com que o processo decisório ajuste-se a uma estrutura piramidal onde se repetem as hierarquias formalmente estabelecidas. É provável que sob este tipo de regime a relação entre estrutura formal e real de autoridade alcance a máxima correspondência. Isso se explica, em parte, pelo fato de que geralmente a cúpula do Estado é controlada pelos militares que procuram transferir para o aparato burocrático seu próprio modelo de organização institucional.

⁵¹ Esta breve caracterização ajusta-se à oferecida por O'Donnell, Guillermo. *Reflexiones sobre las tendencias...* op. cit.

Tendo em vista o caráter autoritário do regime, toda estrutura de sustentação das políticas estatais subordina-se a atos institucionais e medidas de exceção que procuram *flexibilizar* e incrementar os poderes do Estado para produzir uma *regeneração* ou *reconstrução* da sociedade civil. Isso torna legítima, à luz de sua *missão*, a aplicação de normas que se sobrepõem a estatutos, procedimentos e até garantias constitucionais. A *raison d'Etat* pode ser invocada para submeter praticamente qualquer área da atividade social às exigências derivadas da restauração da ordem. Essa capacidade vê-se respaldada pelo monopólio — e, sobretudo, pela efetiva possibilidade de emprego — de meios de coerção que, em tais circunstâncias, adquirem um peso extraordinário dentro do conjunto de instrumentos do Estado. Com este respaldo, recupera sua vigência um estilo de decisão autoritário e inflexível, associado, amiúde, à aplicação de políticas inusitadamente drásticas.

Produz-se, assim, um verdadeiro avanço do Estado sobre uma sociedade civil atomizada e desmobilizada, que oferece, em contrapartida, um reduzidíssimo volume de informações (*feedback*) retroalimentadoras do processo decisório. Mesmo políticas que afetam profundamente as vidas ou interesses de seus destinatários podem ser aplicadas com a segurança de encontrar pequena contestação ou ação organizada. Esse mesmo fato impede, porém, que o Estado conheça os limites de seus próprios atos, o ponto a partir do qual o alcance e as conseqüências de suas políticas podem ser adversas. O *diálogo* com a sociedade (por exemplo, petições, denúncias, greves, manifestações de apoio) se interrompe. O horizonte da ação amplia-se mas o risco de erro ou imprudência aumenta. A *solidão do poder* confirma, assim, uma proposição clássica de Apter:⁵² a relação inversa de coerção estatal e informação social.

Para reduzir sua incerteza, o regime burocrático-autoritário apela então para um mecanismo duplo. Em relação à sociedade, procura assegurar a aplicação de suas políticas reforçando seu aparato de repressão e controle. Em relação a sua própria burocracia, estabelece severos procedimentos e filtros ideológicos para o recrutamento aos cargos de responsabilidade, ao mesmo tempo que desbarata a organização dos funcionários em associações e utiliza com freqüência o recurso da prescindibilidade para desfazer-se daquele pessoal que supõe ser ideologicamente pouco confiável. Além disso, a fim de aumentar seu controle sobre o aparato estatal, estabelece com freqüência hierarquias militares paralelas às da burocracia estabelecida. Distribui-se, assim, pelas diferentes armas, os ministérios, secretarias de estado, governos estaduais ou provinciais ou empresas públicas, empregando-se pessoal com delegação das respectivas autoridades para supervisionar as decisões cotidianas de cada órgão. Chega-se, até, a repartir — seguindo limitados critérios de equilíbrio entre as diferentes forças armadas — as divisões ou unidades internas dos grandes organismos, criando-se um complicado sistema de autoridade no qual as decisões se processam por canais hierárquicos paralelos e os conflitos podem exigir a intervenção dos comandos superiores das armas envolvidas. Guardando as distâncias, essa organização lembra o controle institucionalizado que o partido oficial exerce em outros sistemas políticos de poder altamente concentrado.

Consideremos agora o que ocorre no plano das interdependências funcionais no interior da burocracia estatal. Um aspecto-chave, nesse sentido, é o tipo

⁵² Apter, David E. *Choice and the politics of allocation*. New Haven, Yale University Press, 1971.

de articulação que se estabelece nas organizações públicas entre si e em relação ao setor privado. Aqui, o caráter excludente do Estado manifesta-se de um modo singular: quando este avança sobre a sociedade civil encerra-se a influência de seus setores e organizações. Livre das pressões eleitorais, o horizonte temporal de suas políticas se estende e sua capacidade de iniciativa no estabelecimento da agenda de problemas sociais a serem resolvidos se amplia enormemente. A formulação de políticas deixa de ser o resultado de um processo de negociação e compromisso com diferentes setores sociais e forças políticas e passa a depender muito mais estreitamente da iniciativa ou proposta de grupos técnicos e funcionários de confiança. Numerosos órgãos públicos são habitualmente sujeitos a intervenção tendo suprimidos seus conselhos diretores e, conseqüentemente, a representação das organizações corporativas privadas. Essas circunstâncias não devem ser vistas necessariamente como indicadoras de uma maior "autonomia relativa" do Estado. As políticas públicas continuam beneficiando privilegiadamente certos setores de capital nacional ou transnacional. Isso, porém, não obedece normalmente a *pressões setoriais*, mas resulta de acordos implícitos ou explícitos com determinados grupos empresariais, ou seja, produz-se um afastamento do Estado em relação às organizações de classe, ainda que não a respeito dos interesses de classe.⁵³

Essa orientação é coerente com os objetivos de desativar a política, propósito que todo regime burocrático-autoritário se propõe a alcançar. Como custódia e garantia de uma nova ordem, a instituição militar inclina-se para uma vinculação *técnica* entre o Estado e a sociedade, em lugar de uma vinculação política através de partidos e alianças de ampla base social. Mediante mecanismos tais como comissões assessoras ou comitês especiais controlados por funcionários públicos se associam indivíduos ou grupos que, apesar de integrar organizações econômicas ou políticas que têm afinidade com a filosofia ou programa do regime, em nenhum caso são considerados *representantes* desses grupos ou organizações. Os *anéis burocráticos*⁵⁴ entre empresários privados e organizações públicas — em lugar do clássico *lobby* ou grupo de pressão organizado — convertem-se no principal mecanismo de articulação entre burocracia e interesses privados.

Por outro lado, o caráter *técnico-burocrático* desses regimes manifesta-se em uma orientação eficientista que impregna o estilo dominante da gestão empresarial. Uma manifestação desse fato é a forte ênfase atribuída aos programas de racionalização e organização do setor público. Diversos indicadores evidenciam tal orientação: a) a criação ou o reativamento de institutos de administração pública, escritórios técnicos da presidência, gabinete de assessores ministeriais, etc.; b) a hierarquização de organismos tais como os órgãos de planejamento, formulação de políticas ou controle gerencial, convertendo-os em ministérios, secretarias de estado ou diretorias nacionais;⁵⁵ c) a hierarquização

⁵³ Cf. Cardoso, Fernando Henrique. *On the characterization of authoritarian regimes in Latin America*. Centre of American Studies, University of Cambridge, Working Papers, n. 31, 1978.

⁵⁴ Cardoso, Fernando Henrique, *Estado y sociedad en America Latina*. Buenos Aires, Nueva Visión, 1972.

⁵⁵ Na Argentina, o Conade (Consejo Nacional de Desarrollo) — depois Instituto Nacional de Planificación Económica — funcionou durante muitos anos sob a subordinação do Ministério da Economia (ou seus equivalentes funcionais) para transformar-se, sob o atual regime, primeiro em Ministério do Planejamento e mais tarde em Secretaria de Planejamento da Presidência.

do pessoal técnico-profissional através do estabelecimento de cursos de treinamento, concursos internos, reclassificações e níveis de remuneração profundamente diferenciados em relação aos funcionários não-qualificados; d) a modernização dos serviços através da incorporação de tecnologias altamente sofisticadas, a construção de modernos edifícios e instalações e o equipamento para a sua prestação; e) a *racionalização* de pessoal e serviços, mediante a redução da dotação e o fechamento ou transferência de empresas, bens, serviços (por exemplo, empresas não-rentáveis incorporadas ao setor público para manter a fonte de emprego; órgãos ou ramais ferroviários improdutivos); f) o acesso, às empresas públicas, de administradores que tendem a utilizar em sua gestão, critérios autenticamente empresariais, não muito diferentes dos observados no setor privado.

Nas experiências mais recentes do regime burocrático-autoritário — como experiências atuais da Argentina, do Chile ou do Brasil — essas orientações vêm acompanhadas por uma filosofia de redução do aparato burocrático, inspirada no princípio da subsidiariedade do Estado. A desburocratização, a redução dos gastos públicos, a maciça transferência de empresas estatais para o setor privado, a desconcentração de serviços mediante sua transferência para as províncias ou estados, municípios ou empresas concessionárias, transformam-se em objetivos centrais da ação do governo. A efetiva aplicação desse princípio encontra, indubitavelmente, um sério obstáculo na própria criação de um estrato de dinâmicos empresários estatais que reage a renunciar às perspectivas de permanência e expansão de suas instituições. De fato, apesar de algumas transferências de menor monta, o grosso das grandes empresas públicas não só permanece em mão do Estado como também experimenta um extraordinário crescimento.⁵⁶ O controle normativo e gerencial por parte do governo central é exercido somente em relação a algumas linhas gerais de política, tais como tarifas ou remunerações, mas as empresas gozam em geral de uma virtual autonomia operacional. Tal fato origina, amiúde, conflitos com o governo central, já que o controle do processo expansivo do setor empresarial estatal transformase para aquele, em um fator-chave para o êxito de sua política racionalizadora e subsidiária.

Apesar de seu limitado sucesso nesse campo de atividade do Estado, os regimes burocrático-autoritários conseguem pelo menos dotar de maior especificidade os limites normativos das organizações públicas. Diferentemente dos regimes democrático-liberais, nos quais as definições de objetivos e políticas relativamente abstratas ou genéricas oferece ampla liberdade para posteriores especificações características de negociações intraburocráticas, os regimes burocrático-autoritários tendem a estabelecer muito mais nitidamente os domínios da *política* e da *administração*. A política *se faz* nas reuniões de autoridades, nos gabinetes dos assessores da junta militar, na secretaria da presidência, nos despachos ministeriais ou nas comissões de assessoramento legislativo, arremedo *técnico* de um parlamento inexistente. As agências burocráticas são, muito mais apropriadamente, órgãos executores. Acham-se, desse modo, dotadas de um reduzido grau de autonomia normativa (por exemplo, a capacidade para redefinir ou *substituir* objetivos) ainda que, por estarem menos expostos a clientelas buro-

⁵⁶ Esta pelo menos tem sido a experiência do Brasil e da Argentina, países nos quais a participação do setor público no PIB não sofreu maiores modificações em relação ao que se verificou durante regimes democráticos, ou ainda experimentou um sensível aumento.

cráticas ou influências partidárias, gozem, por outro lado, de maior autonomia operacional.

Sob essas condições excepcionais e contando com um poderoso aparato de coerção e controle social, os regimes burocrático-autoritários têm a possibilidade de formular e implementar políticas que se transformam às vezes, em cirurgia profunda, uma transformação drástica das condições sociais ou econômicas vigentes antes da sua implementação: suspensão da atividade político-partidária, supressão de organizações corporativas, mudanças bruscas nos preços relativos da economia e na distribuição da renda, reordenamento do espaço, da população e das atividades sociais.⁵⁷

No plano da interdependência material ou orçamentária, e válido para qualquer tipo de regime político, as possibilidades de coordenação dependem do efetivo funcionamento de algum mecanismo de planejamento que permita uma racional destinação dos recursos. Quanto mais estreitos os vínculos institucionais entre o planejamento e o orçamento e mais centralizado o controle dos recursos, maiores serão as possibilidades de submeter a atividade das diferentes agências estatais a objetivos de política coerentemente formulados. Esta é uma hipótese básica dos planejadores e, possivelmente, o principal motivo que explica a difundida prática de reunir ambas as funções em um mesmo organismo.

É bom reiterar que a confirmação dessa hipótese dependerá do impacto que a projetada alocação de recursos tenha sobre os órgãos envolvidos, da significação desses órgãos à luz do projeto político dominante e de seus recursos, sua capacidade de resposta às limitações orçamentárias que se pretenda impor-lhes. Nesse plano é, também, pertinente distinguir orientações e estratégias diferentes segundo os regimes políticos considerados.

Não há dúvida de que no caso dos regimes burocrático-autoritários, os critérios dominantes nessa matéria são o princípio da universalidade orçamentária e a alocação mandatória de recursos. Uma das principais características dos aparatos burocráticos herdados por esses regimes do período de convulsão política anterior é a extrema proliferação e autonomia de suas instituições. As possibilidades efetivas de alterar os sistemas de arrecadação e distribuição de recursos resultantes da dispersão são verdadeiramente reduzidas. Uma legislação complexa e procedimentos largamente institucionalizados colocam obstáculos quase intransponíveis a qualquer iniciativa tendente a uma maior centralização dos recursos e a um maior controle de sua destinação. Não obstante, a forte concentração de poder conseguida pelo regime burocrático-autoritário também se manifesta nesse plano através de um aumento de sua capacidade para modificar os modelos de obtenção e disposição dos recursos estatais.

O caso argentino ilustra bem essas mudanças. Com um ministério da economia e sua secretaria da Fazenda convertidos em eixo do programa de governo das forças armadas conseguiu-se incrementar de maneira impressionante os recursos que afetam as rendas gerais, suprimindo numerosos fundos especiais

⁵⁷ Em termos da conhecida tipologia de Lowi, ganham prioridade absoluta as políticas que esse autor denomina de reguladoras e constituintes. Entretanto, além dessa generalização grosseira, não tentarei desenvolver o importante tema do conteúdo e orientação das políticas públicas sob diferentes regimes, devido ao plano essencialmente intraburocrático em que se situa a análise e a necessidade de contar com muito mais informação empírica. Lowi, Theodore. *Four systems of policy, politics and choice. Public Administration Review*, July-Aug. 1972.

e gravames com destinação específica para determinados programas e instituições. Para isso teve-se naturalmente, que vencer a resistência apresentada por estes em decorrência da perda de seus privilégios orçamentários.⁵⁸ Deixando de lado o tremendo impacto regressivo sobre a estrutura tributária resultante das medidas adotadas, é inegável que sua aplicação conduz a uma maior centralização dos recursos no poder executivo. A maior capacidade de alocação não significou, entretanto, uma reorientação fundamental do gasto público, fortemente condicionado por um programa de investimentos destinado a manter o ritmo da atividade econômica global e por um orçamento de segurança e defesa essencial para a manutenção do próprio caráter do regime. Por outro lado, as instituições mais poderosas do setor público, tais como as grandes empresas estatais ou município da capital mantiveram ou inclusive aumentaram o nível de seus já vultosos orçamentos, recorrendo a estratégias de financiamento unicamente congruentes com os novos modelos de funcionamento da economia adotados pelo regime.⁵⁹

10. Regimes democrático-liberais

Talvez por se tratar de um tipo de regime político antitético do regime burocrático-autoritário as democracias liberais estabelecem para o funcionamento interno da burocracia estatal condicionamentos de caráter quase oposto aos que examinamos até agora. Mesmo se tratando de uma *avis rara* da fauna política latino-americana de uma espécie que, às vezes, parece extinguir-se e, outras, renasce e exibindo plumagens variadas, seria desnecessário reproduzir a caracterização das democracias-liberais: aprendemos, nos textos escolares, seus traços essenciais.

Devemos ter presente, no entanto, que estamos nos referindo a espécies autóctones de regimes democrático-liberais, fundamentalmente aqueles que tiveram existência efêmera no cenário político dos países nos quais procuraram aclimatar-se (por exemplo, o radicalismo argentino entre 1964 e 1966, o neobatllismo uruguaio dos anos 60, os regimes de Frei e Belaúnde Terry, dessa mesma década, e também suas variações mais populistas como a recente experiência peronista). Nesses casos, em lugar de uma estrutura piramidal, as relações de poder tendem a difundir-se em múltiplas instâncias e unidades de decisão, estruturando — na terminologia de Dahl⁶⁰ — um sistema de autoridade *poliárquico*. Com relação à interdependência hierárquica, a menor concentração de poder torna possível maior isolamento e autonomia funcional das instituições burocráticas, criando-se uma brecha mais pronunciada quanto às relações de autoridade formalmente previstas. O grau de autonomia de cada unidade

⁵⁸ Os casos mais graves foram os do Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuária, seu similar de Tecnologia Industrial, o Fundo Nacional de la Vivienda e as Cajas Nacionales de Previsión (fundos de aposentadorias e pensões).

⁵⁹ No caso das empresas públicas, devido à sua possibilidade de recorrer diretamente ao financiamento externo. No caso da municipalidade de Buenos Aires (assim como no de algumas sociedades estatais e órgãos autônomos), devido à contratação de obras públicas mediante o sistema de concessão pelo adjudicatário, com garantia de rentabilidade assumida pelo Estado.

⁶⁰ Dahl, Robert A. *A preface to democratic theory*. Chicago, University of Chicago Press, 1956.

de decisão varia, naturalmente, mas a existência de um padrão geral de maior ou menor autonomia depende da vigência de certas tradições e das modalidades específicas que esses regimes adquirem.⁶¹ Em qualquer caso, o traço dominante é que a estrutura de poder se fundamenta em um complexo jogo de forças entre interesses e organizações privadas, organizações burocráticas, governos locais, partidos políticos, sindicatos, parlamento e governo central.

Devido ao alto grau de organização da sociedade civil, as políticas públicas obtêm um *feedback* quase instantâneo. A natureza aberta, fragmentada e competitiva do jogo político permite o acesso de grupos e orientações em mudança, mas este acesso tende a se manifestar mais sob a forma de veto do que de posições de articulação e consenso. Isto induz à proliferação da autoridade pública através da criação de arenas burocráticas em que os diferentes interesses podem ter uma representação adequada, evitando os riscos e custos de uma situação de interdependência.

Sob tais circunstâncias, a *presença* da sociedade civil no Estado tornou-se muito mais significativa. A normalização institucional permite que os órgãos públicos contem, em seus conselhos diretores e órgãos assessores, com representantes de diferentes setores, com seus interesses variados e conflitantes, contrariamente ao que acontece em regimes de exceção nos quais, em muitos dos órgãos, gravita a figura do interventor com sua vontade unipessoal sobre as decisões tomadas.

Com freqüência, a onipresença da política dá lugar a situações claramente irregulares. O mais comum é o apadrinhamento político que embora exista praticamente em qualquer tipo de regime, alcança nos que estamos considerando, especial difusão, sobretudo na América Latina. Do ponto de vista das interdependências hierárquicas, esse fenômeno leva, às vezes, à subutilização dos serviços que prestam certas unidades, devido à forte clivagem política entre seus titulares e seus superiores imediatos. Ao ascender a cargos políticos ou de confiança certos funcionários, impedidos de rodear-se de subalternos com os quais tenham afinidades partidárias ou ideológicas, decidem, muitas vezes, neutralizar a atividade de unidades a eles subordinadas que tenham adquirido determinada coloração política, seja pela filiação conhecida de seu titular ou da maioria de seu pessoal. Essa neutralização pode consistir em suprimir as prerrogativas de uma unidade, marginalizar o funcionário que a dirige ou, simplesmente, não empregar produtivamente seu pessoal. Desse modo, o divisionismo político fecha os canais de interação e distorce o sistema de autoridade.

Outro fenômeno que se torna agudo sob as condições políticas que estamos examinando é a incapacidade dos órgãos normativos do governo central para controlar a atividade do setor descentralizado do Estado. Isso se percebe, por exemplo, nas vinculações que as poderosas empresas públicas e os órgãos autônomos mantêm com os ministérios encarregados da área correspondente, onde as linhas de autoridade formal estabelecidas nos organogramas desaparecem frente a assimétrica relação de forças existente entre os dois tipos de organização. Essa é a experiência do Ministério da Indústria e Comércio do Uruguai ou da Corporação de Empresas Estatais da Argentina, instituições que fracassaram na coordenação das atividades das empresas públicas de maior porte,

⁶¹ Em outro contexto, Mayntz salienta que tal autonomia é geralmente menor em um sistema centralizado, como o francês, do que nos EUA ou na Alemanha Federal. Ver Mayntz, Renate. op. cit.

devido a seus poderes constitucionais ou legais para intervir na fixação de políticas das empresas sob sua jurisdição. Igualmente infrutífera foi a experiência das secretarias e conselhos de ciência e tecnologia instituídos na Argentina para orientar a ação governamental nessa área.

Poderíamos apresentar várias explicações sobre esse fenômeno. Embora o controle hierárquico procure empreender ações uniformes e previsíveis dos subordinados, nos contextos analisados, manifesta-se um apego maior à iniciativa individual, às relações informais e ao *isolamento de estratos*.⁶² As relações superior-subordinado tornam-se rígidas, reduzindo-se as oportunidades de comunicação através de estratos. O cumprimento das normas se ritualiza ante a inoperância do sistema de sanções. Restrições tais como a inamovibilidade dos funcionários, a complexidade dos procedimentos ou a interferência da influência política nos assuntos administrativos reduzem a possibilidade de aplicar as normas que regulam os deveres e atribuições dos funcionários estatais.⁶³

Cabe perguntar, então, que sentido tem a padronização das interações mediante normas e procedimentos, isto é, a tendência aparentemente injustificada de utilizar a norma como instrumento de coordenação. Em geral, os aparatos estatais altamente burocratizados e rotinizados estão formalmente submetidos a uma copiosa legislação que antecipa ou regula os aspectos mais minuciosos da atividade administrativa. No Uruguai se chegou ao extremo de que técnicas ainda simples de coordenação e controle gerencial, como o orçamento-programa, chegaram a ser incorporadas à Constituição Nacional e elevadas à categoria de normas fundamentais. Isso evidencia a preocupação em superar o formalismo da norma através da *hierarquização* de seu instrumento de aplicação. O instrumento, entretanto, também se ritualiza. Na prática, a preservação de certas instituições democráticas (garantias constitucionais, tribunais, recursos administrativos, direito de petição) e a pequena tendência ou possibilidade de empregar recursos coativos impede que a sanção pelo não-cumprimento da norma se torne realidade.

A profusão de normas e a complexidade de procedimentos resultante produzem outras conseqüências. Em conjunto, as normas e procedimentos permitem reduzir ao mínimo o âmbito de responsabilidade de cada papel a fim de evitar ao máximo os possíveis riscos da decisão. A lei é invocada para diluir esses riscos e manter as formalidades. Seu instrumento é o expediente, que exalta a natureza sagrada da norma e recolhe — em sua lenta peregrinação burocrática — o *tributo* (por exemplo, informações, opiniões) daqueles que participam do processo decisório. Fica assim estabelecido um sistema de relações em que são neutralizados os mecanismos de controle e diluída a responsabilidade da

⁶² Crozier, Michel. *The Bureaucratic phenomenon*. Chicago, The University of Chicago Press, 1967; Peters, B. Guy. op. cit.

⁶³ A omissão dos deveres dos funcionários públicos, a prática de certos delitos puníveis ou a mera inépcia constituem, em geral, causa suficiente para demissão. O caminho longo e complexo que qualquer iniciativa no sentido de aplicação de uma sanção deve trilhar, desanima o mais empedernido defensor da probidade e eficiência administrativa. A jangal judiciária — sumários prévios, recursos, apelações — presumivelmente estabelecida para proteger o direito dos funcionários contra exoneração, converte-se definitivamente em uma garantia de impunidade. Antes de ser suprimido, o Parlamento uruguaio tinha o poder de decisão final em matéria de demissão de pessoal. Era, porém, opinião generalizada que o *Parlamento não destituiu ninguém* comentário que aludia elevada percentagem de recusas dos chamados *pedidos de demissão* solicitados pelo Poder Executivo. Oszlak, Oscar. *Diagnóstico de la administración pública Uruguaya*. New York, United Nations, 1972.

decisão. Paradoxalmente, a pulverização desta responsabilidade nos níveis hierárquicos intermediários produz um alto grau de congestionamento e centralização nos níveis superiores, tanto que as decisões tendem a ser levadas *para cima*. A minúcia toma conta dos despachos ministeriais causando uma perda de perspectiva e uma generalizada confusão quanto aos critérios de relevância. Os conselhos de administração dos órgãos descentralizados, os presidentes, diretores gerais ou gerentes das empresas públicas e ainda os secretários de estado devem preocupar-se com assuntos de rotina (licenças, bolsas, aquisição ou disposição de bens de menor valor) que, sob diferentes circunstâncias, exigiriam a atenção de pessoal de escalão menos elevado. Devido ao grande volume de assuntos para serem decididos, os administradores de nível hierárquico mais alto devem, com freqüência, limitar-se a ratificar os julgamentos (opiniões, pronunciamentos parciais) de seus subordinados mediante resoluções formais, sem poder apreciar devidamente os elementos que informam a decisão e, portanto, sem poder aplicar suas próprias premissas. Essa *inversão* do processo decisório, no qual os objetivos e prioridades globais não se *implementam* descendo a pirâmide hierárquica mas, ao contrário, tomam forma através de uma negociação complexa que tende a encerrar nos níveis superiores o universo de opções, confirma a vigência — sob esses regimes — de um estilo de gestão estatal marginalista, baseado em ajustes mútuos e compromissos pontuais. Demonstra logo cruamente as possibilidades limitadas que o planejamento, a avaliação e o controle centralizados têm nesse contato.

Essas observações são obviamente pertinentes, segundo o ponto de vista da interdependência funcional. Quando há o fracionamento burocrático resultante da descentralização e processo de autonomia de funções, a coordenação das unidades faz-se ou desnecessária ou impossível. Cada unidade tende a funcionar segundo compartimentos estanques mesmo quando sua atividade se encontra tecnicamente ligada com a de outras unidades. Essa feudalização do aparato estatal encontra sua principal explicação na relação simbiótica que se estabelece entre agências burocráticas e setores organizados da sociedade.⁶⁴ Essas agências obtêm, de certa forma, legitimidade e recursos mobilizando clientelas influentes, mesmo que, às vezes, a vinculação se converta em uma virtual posse dos órgãos por parte de sua clientela.⁶⁵

Dois fenômenos intimamente ligados originam-se dessas condições de funcionamento. De um lado, uma agência cativa de sua clientela tende inevitavelmente a alterar suas normas legais, adaptando-as aos interesses dessa clientela. Esse fenômeno, conhecido como *deslocamento de objetivos*⁶⁶ ou *bifurcação de propósitos*⁶⁷ constituiu, no fundo, um mecanismo de redução de incertezas, já que permite ao órgão burocrático contar com os apoios necessários para assegurar sua legitimidade e sobrevivência. Por outro lado, o funcionamento de um sistema institucional tão pouco integrado, tão reacionário à subordinação de

⁶⁴ Brown, Michael K. & Erie, Steven P. Poder y administración: paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática. In: Oszlak, Oscar. (compilador) *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos* (no prelo).

⁶⁵ É a situação que S. N. Eisenstadt denomina *desburocratização*. Para uma análise do conceito de *captura clientelista* veja Sabatier, P. Social movements and regulatory agencies: Toward a more adequate and less pessimistic — theory of clientele capture. *Policy Sciences*, 6:301-42, 1975.

⁶⁶ Merton, Robert K. Bureaucratic structure and personality. *Social Forces*, v. 17, 1940.

⁶⁷ Selznick, Philip. Foundations of the theory of organizations. *American Sociological Review*, v. 13, Feb., 1948.

suas atividades às diretrizes de órgãos *articuladores*⁶⁸ suscita sérios problemas de incerteza, exigindo diversas formas de redundância a fim de manter um grau aceitável de confiabilidade do sistema.⁶⁹ Cyert e March⁷⁰ observaram esse fenômeno ao referir-se ao *organizational slack* (algo como a capacidade ociosa das organizações) e destacaram sua funcionalidade a despeito do excessivo emprego de recursos.⁷¹ Entretanto, o tipo de redundância que mereceu maior atenção na literatura é aquele que geralmente se conhece como duplicação ou superposição de órgãos e funções.

Essa *duplicação*, que poderia definir-se como a atuação simultânea de duas ou mais instituições em campos semelhantes de atividade e competência foi, entretanto, objeto de opiniões divergentes. Frente à quase unânime apreciação dos analistas administrativos no sentido de destacar o caráter patológico que adquire o fenômeno na América Latina,⁷² diversos autores norte-americanos reexaminaram a utilidade desses mecanismos considerando-os — dentro de certos limites e modalidades — congruentes com o funcionamento de uma democracia pluralista.⁷³ Por certo, se esta forma extrema de redundância é vista simplesmente como um problema *técnico* só cabe aplicar certas recomendações simples a fim de restituir o equilíbrio funcional e evitar o esbanjamento de recursos. Por outro lado, as duplicações e superposições devem ser interpretadas à luz das exigências e restrições de um jogo político que altera a dinâmica das relações intraburocráticas formais, mas que é parte constitutiva e traduz a essência do regime para cuja caracterização contribui.

Poder-se-ia observar com razão que as superposições e duplicações de funções são fenômenos visíveis em praticamente todo tipo de regime político. É preciso assinalar, portanto, que é nos regimes democrático-liberais que adquirem particular divulgação. A tendência ao processo de autonomia e descentralização que está na origem dessa forma de redundância burocrática faz-se muito mais intensa quando é mais aberto o funcionamento do sistema político. Os períodos de grande expansão dos recursos orçamentários e das unidades da administração pública correspondem geralmente a períodos de plena vigência das instituições democráticas e de mecanismos de representação firmemente implantados na arena burocrática,⁷⁴ diferentemente do que ocorre nos regimes

⁶⁸ Refiro-me àqueles que tentam orientar as atividades de unidades executoras compreendidas dentro de determinados setores (por exemplo, empresas públicas) ou *finalidades* (por exemplo, ciência e tecnologia, viação).

⁶⁹ Landau, Martin. Redundancy, rationality and the problem of duplication and overlap. *Public Administration Review*, 29, 1969.

⁷⁰ Cyert, Richard M. & March, James S. *A behavioral theory of the firm*. Englewood Cliffs, NJ, Prentice Hall, 1964.

⁷¹ Segundo esses autores, o *slack* permite responder a demandas súbitas; reduzir fricções e tensões internas; assegurar o cumprimento da função a desempenhar, ao empregar estruturas paralelas; e desenvolver atividades não-rotineiras, com planejamento a longo prazo e a inovação experimental.

⁷² A duplicação de funções e a superposição de órgãos são referências obrigatórias em praticamente qualquer estudo sobre a organização e funcionamento da burocracia pública na América Latina. Isso me exige de fazer citações bibliográficas específicas.

⁷³ Hecló, Hugh. op. cit; Peters, B. Guy. op. cit. e Ashford, Douglas E. The structural analysis of policy or institutions really do matter. In: Ashford, Douglas E., ed. *Comparing public policies: new concepts and methods*. Beverly Hills, Cal. Sage Publications, 1978.

⁷⁴ As recentes experiências argentina e chilena são coincidentes ao mostrar reduções significativas (ou, pelo menos, uma diminuição evidente na taxa de crescimento) da dotação de pessoal estatal, após o grande aumento experimentado durante o funcionamento de regimes democráticos. Nesses mesmos casos nota-se também uma forte tendência no sentido

burocrático-autoritários. É interessante destacar então que assim como nesses regimes se procura combater a dispersão institucional mediante medidas de racionalização e restabelecimento das relações hierárquicas, nos regimes democrático-liberais a própria lógica do jogo democrático tende a promover formas de redundância burocrática.⁷⁵

Essas condições de funcionamento também têm certa correspondência com os conteúdos das políticas que se procura implementar. Com uma base mais ampla de apoio social, compromissos eleitorais e mecanismos de representação partidária, os setores sociais não-dominantes têm nos regimes democrático-liberais maior capacidade de acesso aos mecanismos de decisão política e maiores possibilidades de reivindicação de seus interesses. As políticas de redistribuição de renda e bem-estar social ganham assim um lugar de destaque na agenda.⁷⁶ Além disso, a existência de clientelas burocráticas diversificadas e poderosas determina um menor grau de especificidade das normas dos órgãos e das definições gerais de política, a fim de contemplar a variedade de interesses que lutam por prevalecer nessa arena.

O processo de autonomia burocrática não deixa de ter repercussões no plano das interdependências orçamentárias. As atribuições e o poder de iniciativa, que possui um extenso setor de órgãos estatais para propor e assegurar a aprovação de suas demandas orçamentárias, restringem a capacidade do governo central para decidir a alocação planejada de recursos.⁷⁷ No caso uruguaio, os orçamentos dessas organizações incorporam-se ao orçamento geral do governo central sob a forma de *anexos*. O executivo submetia um orçamento consolidado mas o Parlamento mantinha audiências em que cada órgão podia apre-

da diminuição do número de órgãos estatais, em consonância com o princípio de subsidiariedade. No caso da Argentina, veja Inap, *Dinámica del empleo público*. Buenos Aires, 1980. Para o Chile, pode-se consultar o recente trabalho de Foxley, Alejandro. *Hacia una economía de libre mercado: Chile, 1974-1979*. *Estudios Cieplan*, n. 4, Santiago, 1980.

⁷⁵ Outra forma de superposição talvez menos específica em termos de sua afinidade com um determinado regime político, se bem que mais difundida nos regimes democrático-liberais e, por razões diferentes nos patrimonialistas é a criação de órgãos *ad-hoc* ou para-estatais. Estes complementam ou substituem muitas das funções desenvolvidas pela burocracia *estabelecida*. Trata-se com pequenas exceções de unidades proposadamente efêmeras, não incorporadas formalmente à estrutura orgânica da administração pública cujo objetivo é resolver certas demandas pontuais ou situações críticas que — considera-se — as unidades preexistentes não estão em condições de enfrentar. As razões que determinam sua criação são muito variadas: a) coordenação necessária em decorrência da proliferação de unidades executoras com funções ou áreas de responsabilidade superpostas em relação ao problema a ser solucionado; b) necessidade de superar ou evitar conflitos que possam anular mutuamente os esforços dos órgãos dos órgãos com competência sobre a crise ou demanda surgida; c) incapacidade ou inflexibilidade da estrutura existente para ajustar seu funcionamento às características da demanda; d) necessidade de suprimir funções ou limitá-las a determinados órgãos, transferindo-as para a esfera de influência de órgãos paraestatais onde o controle presidencial ou de certos interesses corporativos possa ser maior ou mais efetivo; e) necessidade de assegurar objetividade e imparcialidade no exame de certas questões que comprometem a responsabilidade de funcionários ou órgãos da burocracia estatal (cf. Oszlak, Oscar. *Diagnóstico de la administración pública uruguaya*. op. cit. e *Diagnóstico de la administración pública dominicana*. Caracas, Clad, 1975. mimeogr.

⁷⁶ Segundo a tipologia de Lowi, haveria uma ênfase em políticas redistributivas.

⁷⁷ No Uruguai, essas prerrogativas eram próprias do Poder Judiciário, do Tribunal de Justiça Eleitoral de Contas, do Tribunal Contencioso Administrativo, dos conselhos de educação, das empresas públicas e de alguns órgãos descentralizados como o Banco de Seguro Social ou o Banco de Previdência Social etc. A generalização desse fenômeno em outros países tem sido observada por Caiden Naomi e Wildawsky Aaron em sua obra *Planning and budgeting in poor countries*. New York, John Wiley & Sons, 1974.

sentar suas próprias demandas. Em casos externos, o Parlamento atuava como porta-voz dos secretários de Estado ante o próprio Poder Executivo; ou ainda dos diretores de órgãos autônomos ou semi-autônomos ante o ministro do setor. Como um muro das lamentações, o Parlamento havia adquirido uma enorme capacidade de gerar pressões que compensavam parcialmente sua falta de poder de iniciativa em questões orçamentárias.

Segundo a Constituição Uruguiaia, o Escritório de Planejamento e Orçamento era a unidade que deveria compatibilizar as demandas orçamentárias entre si e propor, em consequência, uma alocação racional de recursos. Não obstante, como em tantos outros casos, este órgão incorporou-se à estrutura burocrática sem poder estabelecer laços permanentes com o resto do aparato estatal. A Comissão de Planejamento e Orçamento, criada precisamente com o objetivo de estabelecer esses vínculos só foi convocada em circunstâncias muito ocasionais e em nenhum momento esteve em condições de desempenhar seu papel coordenador. Um fenômeno semelhante podia ser observado no plano intra-organizacional. Cada unidade executora decidia geralmente sobre seu próprio orçamento de despesas e, além disso suas seções ou divisões gozavam habitualmente de um alto grau de autonomia. Os órgãos de planejamento dos diferentes ministérios, delegados do órgão central, só intervinham esporadicamente no processo de coordenação orçamentária de suas respectivas instituições.

Se quisermos ir mais longe, podemos afirmar que esse padrão de funcionamento tende a autopropor-se, ao induzir ao emprego de outros mecanismos de autarquização. Submeter-se a regras de dotação competitiva em condições nas quais o Ministério da Fazenda — ou seu equivalente — só pode dispor de uma fração dos recursos estatais é condenar-se ao raquitismo orçamentário. Nessas condições, os órgãos apelam para mecanismos como a constituição de fundos especiais com alocação específica de recursos;⁷⁸ as transferências entre verbas orçamentárias; os cargos em comissão, que permitem a *livre* contratação de pessoal ou o acesso a recursos extraorçamentários como o financiamento externo ou a emissão de moeda. Em suma, mecanismos que facilitam o cumprimento dos objetivos de cada órgão,⁷⁹ mas que nada têm a ver com as relações de interdependência orçamentária contidas em manuais e organogramas.

11. Regimes patrimonialistas

Devemos examinar, finalmente, de que modo as vinculações intraburocráticas são influenciadas pelos regimes patrimonialistas. É possível que a utilização dessa última categoria analítica possa surpreender mais de um leitor. Sua simples menção evoca, de imediato, o tratamento que Max Weber deu a essa forma de dominação em sua célebre tipologia de *Herrschaft*.⁸⁰ Seus traços asso-

⁷⁸ Órgãos importantes como o Inta (Instituto Nacional de Tecnologia Agropecuária) e o Inti (Instituto Nacional de Tecnologia Industrial) ambos argentinos, foram criados sob o regime democrático-liberal impondo-se gravames especiais do financiamento de seus orçamentos. Como se salientou na nota 58, esses privilégios foram suprimidos sob o regime atual.

⁷⁹ Com esta afirmação, quero evitar toda suposição de patologia administrativa, por mais que esses mecanismos apareçam qualificados desse modo nos manuais e diagnósticos. Não há dúvida de que muitos órgãos e programas são bem-sucedidos graças à — e não apesar da — utilização de *artifícios* deste tipo.

⁸⁰ Weber, Max. op. cit.

ciam-se a formas de exercício do poder em sociedades precapitalistas, fundamentalmente na Europa medieval. Em anos recentes, entretanto, o patrimonialismo foi reexaminado por diversos estudos sobre política nas novas nações africanas. Ainda que não saiba que haja sido utilizado na América Latina para analisar situações atuais, creio que descreve adequadamente a forma pela qual se exerce a dominação em alguns países da região.

Deixando de lado os exemplos históricos de regime patrimonialista da anti-güidade, baseados na tradição, na sucessão hereditária e na autoridade carismática do dominante, há situações contemporâneas nas quais o governo personalista transforma os países no governo privado dos que possuem o poder necessário para o exercício da dominação. Sua autoridade não depende necessariamente de qualidades pessoais nem de um sentido de missão, o qual diferencia essa modalidade da dominação carismática. Difere, também, da autoridade legal-racional da dominação burocrática, no fato de que a administração pública não precisa estar baseada no predomínio de normas constitucionais e legais nem na existência de um corpo de funcionários cuja carreira depende da capacidade do mérito ou da eficiência.⁸¹

O patrimonialismo é a dominação de um só homem, que necessita de funcionários para exercer sua autoridade. Desse modo, todos os cargos do governo têm origem na administração da comunidade doméstica do monarca ou ditador.⁸² Ainda que modernamente este assuma o papel de presidente (ou um equivalente), e se cerque de instituições formais de uma democracia, exerce, de fato, um quase-monopólio sobre todas as decisões relativas a nomeação, substituição, transferência ou remoção de funcionários em qualquer nível, hierarquia ou função de governo. Esse poder de decisão se estende, também, a outras esferas da atividade estatal.⁸³

Pode-se observar, então, que nesses regimes a estrutura de autoridade adquire um caráter radial. O presidente ocupa o centro do cenário político, de onde exerce um poder ilimitado baseado em relações pessoais e obrigações recíprocas. Através desses laços toma forma uma estrutura informal relativamente coesa de funcionários subordinados controlada por uma clique pessoal de homens de confiança responsáveis pelo funcionamento de certos órgãos-chave

⁸¹ Uma expressão, a meu ver menos precisa, frequentemente utilizada para designar esse tipo de regime é o de *autoritarismo tradicional*. Suas características dominantes foram identificadas em experiências como o trujillismo e o balaguerismo dominicanos, o somozismo na Nicarágua, a Cuba de Batista, o Haiti de Duvalier ou o Paraguai de hoje, com Stroessner. Veja Roth, Guenther. *Personal rulership, patronalism and empire-building in the New States*. *World Politics*, 20(2):194-206, Jan., 1968.

⁸² Bendix, Reinhard. *Max Weber*. Buenos Aires, Amorrortu, 1970.

⁸³ "Quando se afirma que Balaguer concentra o poder de decidir sobre a organização e o funcionamento do aparato estatal dominicano, não se parte de uma avaliação do ordenamento jurídico-institucional do Estado nem de uma leitura fiel das declarações de intenção desse governo. A afirmação baseia-se em uma observação crítica do processo decisório real que ocorre no interior do Estado. Este processo revela os caminhos pelos quais os funcionários são incorporados ou nomeados e quem determina seus vencimentos; como são obtidos os recursos, em virtude de que critérios são gastos e quem os determina; de que maneira surgem novas iniciativas em matéria de projetos e atividades e como são aprovados. Em cada um desses processos pode ser notada uma intervenção altamente discricionária da presidência, apesar da existência paralela de um conjunto de normas e intenções formais que fixam inflexivelmente atribuições e procedimentos que se contrapõem aos comportamentos reais." Oszlak, Oscar. *Diagnóstico de la administración pública dominicana*. op. cit.

administrativos e militares.⁸⁴ Através dessa estrutura, o regime consegue desbaratar eficazmente todo movimento contestatório, controlando a pequena oposição organizada e assegurando — ou pelo menos tentando conseguir — sua continuidade no poder.

Como nos regimes burocrático-autoritários ainda que por razões diferentes, os contextos patrimonialistas exibem um baixo grau de organização e ativação da sociedade civil, sobretudo dos setores populares. A dominação se exerce sobre uma sociedade em que perduram relações pré-capitalistas. A existência de um setor informal inflado, o reduzido tamanho da classe operária urbana, a subsistência, no campo de relações de produção tradicionais que impedem a organização dos camponeses e, sobretudo, a ação desmobilizadora e repressiva exercida pelo governo, neutralizam esses setores como fonte de oposição. Por outro lado, o reduzido peso e a quase-inexistente organização corporativa da burguesia torna possível estabelecer, com ela, uma relação baseada em lealdades particularistas e na incorporação cooptativa de seus integrantes às posições de poder.⁸⁵ Em tais condições, a capacidade de resposta da sociedade aos programas e políticas estatais fica muito reduzida, razão pela qual o regime recorre à coerção e ao controle personalista a fim de suprir o reduzido *feedback* de informação.

Esse controle assume modalidades muito variadas. A mais óbvia é a quase irrestrita capacidade de designar funcionários para cargos contemplados ou não na hierarquia formalmente estabelecida. Na experiência balaguerista enfrentava-se sérios problemas de interdependência hierárquica. Era comum, por exemplo, a nomeação de secretários de estado *sem pasta* que, pelo cargo exercido, achavam-se subordinados a secretários *com pasta*, suscitando conflitos e desnaturalizando-se as relações de autoridade. Além disso, em certas nomeações se omitiam as instâncias ou se desconheciam as faculdades legalmente outorgadas a outras autoridades. Eram, também, frequentes certas relações informais, ainda que institucionalizadas, que se estabeleciam entre a presidência e diversas unidades ou funcionários, escapando-se à escala hierárquica.⁸⁶

Nesses mesmos contextos existem outras formas de intervenção presidencial que, se afetam o sistema de autoridade formal, permitem aumentar o grau de coerência dos quadros dirigentes do Estado ou resolver delicados problemas relacionados com a gestão governamental. Um típico recurso é a substituição recíproca de funcionários, uma espécie de *jogo* político mediante o qual se procura promover, punir ou neutralizar os titulares de determinados órgãos

⁸⁴ Para uma descrição mais detalhada desse tipo de estrutura em um caso asiático, veja Shor, Edgar L. *The Thai bureaucracy. Administrative Science Quarterly*, v. 5, June 1960.

⁸⁵ O padrão predominante de crescimento econômico baseia-se frequentemente em um projeto de acumulação individual do ditador e sua família, em estreita cooperação com o capital estrangeiro. Isso pode conduzir — como no caso do trujillismo — a um desenvolvimento mutilado de uma burguesia nativa e a desigualdades profundas na distribuição da renda. Servindo-se do aparato estatal — que controlou com mão férrea — Trujillo, à semelhança de Somoza, organizou uma vasta rede de monopólios que incorporou a seu patrimônio pessoal e familiar, usurpando o possível papel da burguesia incipiente no desenvolvimento do país.

⁸⁶ Dependendo de seus objetivos, esses vínculos adotam diferentes modalidades. Em algumas ocasiões se concretizam em consultas diretas a técnicos e órgãos especializados, ignorando uma ou mais instâncias na linha de autoridade. Em outros casos, razões de confiança pessoal induziam o presidente a manter uma relação funcional permanente e direta com funcionários de nível médio, sem que intervissem as autoridades compreendidas nos níveis intermediários.

públicos, seja porque desse modo se resolve uma crise atual ou iminente, corrigem-se desempenhos irregulares ou ineficazes, premiam-se lealdades, outorgam-se provas de confiança ou obtém-se apoio circunstancial da oposição. É assim habitual haver funcionários que ocupam sucessivamente cargos públicos da mais variada índole, sem que seus antecedentes profissionais façam presumir uma especial aptidão para seu desempenho. O que é diferente num mecanismo de substituição é a permanência que garante ao elenco de funcionários de alto nível do Estado. São esporádicas as demissões definitivas e às vezes, mesmo na presença de corrupção ou inaptidão manifestas, a sanção pode reduzir-se a uma simples transferência. Dessa maneira reforçam-se as lealdades pessoais, respeitam-se os compromissos políticos ou evita-se a incerteza que poderia surgir de uma profunda heterogeneidade do elenco.

Ao desvirtuar-se o sistema de autoridade, aumenta o nível de incerteza nas relações intraburocráticas, pulveriza-se a liderança e diminui a capacidade de negociações das diferentes unidades, já que paralelamente se reforça o sistema de lealdades pessoais e de troca de prebendas. Diminui, dessa forma, a solidariedade interpessoal e pode ser facilmente controlada toda intenção de criar pressões organizacionais ou setoriais. Em última análise, essa deliberada geração de incerteza responde ao elementar princípio *divide et impera*, que nas situações examinadas manifesta-se em manipulação discricionária do sistema de autoridade. A intenção desses mecanismos, assim como a de outros que tendem para o mesmo objeto, é diluir pressões, evitar a formação de frentes internas e não se curvar a reivindicações que criem direitos adquiridos ou aumentem o poder de negociação de funcionários ou órgãos.

Dentro dessa perspectiva adquirem novo significado certas falhas geralmente apontadas como indicadores de *atraso técnico* no funcionamento dessas burocracias públicas, tais como a ausência de carreira administrativa, a existência de regimes salariais heterogêneos, a falta de organização sindical do funcionalismo ou a inexistência de um regime automático de aposentadoria para o pessoal. Na realidade, essas prováveis deficiências não devem ser interpretadas como resultado de um desconhecimento das técnicas ou esquemas de organização aplicáveis em cada caso, mas sim como uma omissão racional de acordo com o objetivo estratégico perseguido. Não é difícil compreender que o bom funcionamento de um sistema de serviço civil e carreira administrativa implica uma minuciosa especificação das condições e procedimentos mediante os quais o funcionário público será recrutado, selecionado, treinado e aposentado. Entretanto, a certeza de que tal sistema cria e a capacidade de pressão coletiva que sua inobservância pode originar são contraditórias com a vigência de um sistema baseado no apadrinhamento, no nepotismo, no estabelecimento de lealdades pessoais ou na concessão graciosa *ad hominem*. Um raciocínio semelhante seria aplicável a outras *falhas*. Como compatibilizar um regime de remunerações homogêneas com a necessidade de privilegiar certos órgãos, convertendo-os em pólos de atração dos melhores elementos disponíveis, ou de diferenciar compensações salariais em função de considerações nas quais a capacidade pessoal ou o desempenho ficam relegados a um plano secundário? Se este último é incongruente, como se pode admitir o surgimento de organizações sindicais cuja função primordial é precisamente lutar de forma coletiva por reivindicações salariais, condições de estabilidade e segurança no emprego, que colocariam por terra procedimentos e práticas arraigadas? Finalmente, não haveria, por acaso, maior crédito político na concessão graciosa de uma aposentadoria ou uma pensão do que convertê-los em um direito adquirido automaticamente?

Esse estilo de gerência estatal contrasta marcadamente com os que analisamos ao referirmo-nos aos regimes burocrático-autoritários e democrático-liberais. As decisões tendem a ser imprecisas, quase antagônicas, freqüentemente afastadas de toda regra normativa formal, ao contrário, do caráter terminante, inapelável, tecnicamente informado que adotam nos regimes burocrático-autoritários ou de natureza diplomática e marginalista que apresentam nos regimes democrático-liberais, isso não pode, naturalmente, deixar de ter conseqüências nos outros planos de interdependência ainda não examinados.

De um ponto de vista funcional, as burocracias dos regimes patrimonialistas apresentam uma clara estratificação institucional. Por um lado, um conjunto de órgãos tradicionais com rotinas e procedimentos obsoletos, salários baixos, precárias condições de trabalho e uma missão claramente marginal dentro do conjunto de atividade estatal. Por outro lado, uma série de instituições modernas, intimamente vinculadas à presidência, que em alguns casos desempenham funções decididamente importantes em termos do projeto político dominante, e em outros desempenham tão-somente um papel ritual. A essa estrutura superpõe-se o elenco de pessoal de confiança, uma verdadeira *Corte* integrada por ministros *sem pasta*, a secretaria da presidência, alguns órgãos *ad-hoc*, alguns funcionários de nível médio que atuam nas instituições-chave como pessoas de confiança e um pequeno corpo de assessores constituído por profissionais que administram certos programas de grande porte (por exemplo, construções públicas, promoção industrial).

Esse tipo de organização concede ao presidente grande *flexibilidade* tanto em termos de gestão como de controle. Normalmente, a *Corte* e os organismos modernos de maior peso, desempenham atividades que corresponderiam formalmente à burocracia mais tradicional. Nesses casos, porém, a *duplicação* não serve somente ao propósito de assegurar o cumprimento da função. Às vezes, a superposição deliberada permite que o presidente limite as atribuições e poderes de certos órgãos. Em caso de conflito, protege-o do desgaste de intervir como parte, podendo eventualmente desempenhar um papel de árbitro.⁸⁷ Além disso, poder dispor de alguns órgãos *confiáveis*, mesmo que à custa de superposição de funções, oferece outras vantagens inegáveis. É possível que o órgão que tem competência legal sobre uma certa área: a) careça de idoneidade, liderança ou confiança presidencial para encarar um projeto inovador ou ambicioso; b) esteja controlado por membros da oposição, existindo o temor de que isso paralise e desvirtue a execução de um determinado projeto; c) não conte com o apoio de órgãos internacionais ou setores econômicos com peso político significativo. Há igualmente órgãos que gozam da confiança técnica e política necessárias, que concentram o pessoal de mais alto nível profissional e que obtêm, em conseqüência, os recursos financeiros e o aval político necessários para avançar sobre novas áreas de atividade, ignorando os organogramas e as interdependências funcionais ou hierárquicas previstas. Essa

⁸⁷ Desde sua criação o Cedopex (Centro Dominicano de Promoção de Exportações) teve que intervir em uma área de atividade parcialmente reivindicada pelo Banco Central da República Dominicana. No Cedopex considerava-se que a instituição não podia cumprir integralmente sua missão enquanto não lhe fosse possível atacar globalmente o problema do comércio exterior. Enquanto, porém, o Banco Central não renunciasse a sua competência quanto à fixação da política cambial, pedra fundamental do intercâmbio comercial, seria difícil que o Cedopex pudesse orientar efetivamente a política de exportações. Para o governo, entretanto, esse órgão serviu como contrapeso para "frear os excessos do Banco Central", segundo a declaração de um funcionário do Centro.

situação encerra embrionariamente o desenvolvimento de formas de *imperialismo burocrático* ou seja, uma progressiva invasão ou absorção de certas áreas funcionais, por parte de órgãos cuja missão tem lugar principalmente em outras áreas.⁸⁸

Quase por definição, o *imperialismo burocrático* impõe, dentro do setor público, uma modalidade de funcionamento omissa, em que diferentes órgãos acabam marginalizados ou discriminados. Esta situação marginal, entretanto, não tem origem, necessariamente, na existência paralela de unidades *imperialistas* nem das carências ou limitações dos órgãos discriminados. Numerosos órgãos técnicos do Estado gozam muitas vezes da confiança presidencial e do apoio de órgãos internacionais, não obstante não conseguem encadear funcionalmente as atividades que desenvolvem com as políticas adotadas pelo governo. Em experiência como a do balaguerismo, esses casos expressam tipicamente o contraste entre o fundamento legal-racional que legitima a existência de um setor técnico especializado dentro do aparato estatal e o caráter patrimonialista do regime. Por outro lado — e isto é comum a outras experiências — a racionalidade técnica que inspira os esquemas e iniciativas de tais órgãos são frequentemente incompatíveis com as exigências de racionalidade política que guiam concretamente a ação de governo. Basta vislumbrar as conseqüências eventuais de algumas propostas típicas apresentadas por esses órgãos técnicos, para avaliar o grau de contradição que introduziriam na gestão estatal. Dentro de um contexto de relações intraburocráticas onde as vinculações informais e os laços de obrigação pessoal recíproca constituem mecanismos insubstituíveis para a redução de insegurança, parece incongruente apoiar órgãos cujos objetivos formais consistem, precisamente, em eliminar a incerteza aumentando a clareza das relações dentro de e entre níveis operacionais do Estado: planos de desenvolvimento nos quais os objetivos gerais — em parte necessariamente incompatíveis com o projeto político do regime — são especificados, quantificados e temporalmente programados até o nível de desagregação mais concreto, esquemas de administração de pessoal onde o ciclo vital do funcionário público encontra-se minuciosamente previsto, ou programas de reforma administrativa que, ao apresentar propostas de caráter racionalizador e eficiente pretendem rotinizar certos comportamentos totalmente alheios às práticas institucionalizadas.

De todos os modos, a existência desses programas e instituições marca a distância entre o grau de formalização do marco normativo do Estado e os con-

⁸⁸ Um caso paradigmático é o Banco Central dominicano. Quando, no fim dos anos 60 a República Dominicana conseguiu um grande financiamento externo para o fomento industrial, em lugar desses recursos serem canalizados por intermédio da Corporação de Fomento Industrial (CFI) optou-se por criar um Fundo de Investimentos em Desenvolvimento Econômico (Fide), confiando-se sua administração ao banco. Se ativermos à atribuição formal de competências, a CFI seria a entidade à qual naturalmente caberia intervir, mas uma série de erros dessa instituição ligados ao maior controle que o setor privado podia exercer sobre o destino do Fide, através da Junta Monetária, e as exigências de órgãos como a AID e o BID, pesaram como fatores que determinaram a solução escolhida. Algo parecido ocorreu em relação à decisão do Banco Mundial de financiar um projeto para promover a criação de gado. Nessa ocasião eram sugeridas como sedes alternativas do projeto a Secretaria de Agricultura, o Banco Agrícola ou o próprio Fide, do Banco Central. A decisão de criar no banco uma Divisão de Gado constituiu outra forma de invasão funcional. Em um projeto conjunto BID/Banco Mundial sobre turismo optou-se, também, pela criação de uma divisão especial de turismo dentro do Banco Central, apesar de existirem órgãos governamentais especializados nessa área (inclusive dentro da própria Presidência da República, como era o caso da Diretoria Nacional de Turismo.)

teúdos reais de suas políticas. As orientações distributivas e simbólicas tendem a prevalecer. A ação do Estado concentra-se em construções faustosas, gastos supérfluos, concessão de privilégios de exploração e algumas medidas demagógicas que não chegam a implicar uma autêntica redistribuição da renda ou riqueza.

A ênfase nesse tipo de política exige, naturalmente, um controle férreo na obtenção e alocação de recursos. Para isso, é necessário que se ponha em prática um conjunto de mecanismos pouco compatíveis com a ortodoxia da administração orçamentária. Por exemplo, a constituição de *fundos especiais* usados arbitrariamente pela presidência,⁸⁹ ou controle dos gastos mediante subestimação deliberada das receitas orçamentárias e a alocação de recursos com base em critérios *ad hoc*, como a concessão de verbas fixas para despesas correntes e decisões oportunas para seu reforço ou para o orçamento de investimento.⁹⁰

Com exceção de certos órgãos autônomos, há então uma generalizada insegurança no âmbito do setor público acerca do montante de recursos que serão obtidos ao fim do ano para atender às necessidades de gastos e investimentos. A elaboração do orçamento pelas diversas unidades transforma-se em um trâmite ritual cujo resultado pouco tem a ver com as dotações fixas para gastos correntes ou com as dotações aleatórias para investimento, aprovadas pela presidência. Esta situação não é privativa das unidades do governo central, já que inclui alguns órgãos descentralizados que supostamente possuem autonomia financeira, recebem dotações mensais fixas da presidência para atender a diversas despesas correntes.⁹¹

⁸⁹ Enquanto em 1966 a presidência, na República Dominicana, só dispunha de 7,6% das dotações financiadas com fundos nacionais especiais, a partir de 1967 (e enquanto durou o governo de Balaguer) sempre obteve mais de 70% do total.

⁹⁰ "O sistema orçamentário dominicano contém um método único de controlar o crescimento da despesa corrente e centralizar os desembolsos de capital dentro da presidência. Os cálculos orçamentários baseiam-se nas rendas previstas para o exercício anterior. Por conseguinte, as rendas efetivas são, com freqüência, consideravelmente subestimadas. As despesas correntes efetivas das diferentes secretarias, entretanto, baseiam-se nessas receitas subestimadas e a presidência fixa qualquer receita restante muito acima do nível orçamentado para diversos projetos oficiais de investimentos, sobre uma base *ad-hoc*. Como conseqüência disso, a despesa de capital guarda pequena relação com o orçamento inicial correspondente e a presidência desempenha um papel importante na execução do investimento público. Em 1971, por exemplo, a presidência realizou 90% de todo investimento oficial. Este procedimento faz com que a preparação e programação dos desembolsos de capital se transforme em uma tarefa difícil." (Informe do Banco Mundial. In: Oszlak, Oscar. *Diagnóstico de la administración pública dominicana*. op. cit.)

⁹¹ A centralização da execução orçamentária se complementa e reforça mediante a concentração do poder de decisão sobre diversos assuntos que têm alguma repercussão financeira. Entre os mais freqüentemente observados na República Dominicana pode-se mencionar: a) o acompanhamento pessoal, pelo presidente da República, das tendências registradas nos fluxos de recursos intervindo naqueles órgãos sobre os quais recai formalmente a responsabilidade de arrecadação, verificação e distribuição de receitas e despesas (por exemplo, órgãos arrecadadores, bancos oficiais, órgão nacional de orçamento — Oficina Nacional de Presupuesto — alfândega, controladoria da República); b) o controle presidencial da lotação de pessoal intervindo diretamente no preenchimento de vagas, nomeação de novos funcionários e fixação de suas remunerações à margem de toda restrição estatutária ou legal. Isso permite restringir o aumento do número de funcionários públicos (sobretudo nos órgãos do governo central) assim como restringir o crescimento das despesas particularmente gastas com pessoal e bens e serviços não-pessoais; c) a centralização dos investimentos em obras de infra-estrutura e construção de moradias na própria presidência da República dispondo diretamente em matéria de planos e projetos, obtenção e uso

Os mecanismos utilizados para limitar as atribuições das diferentes entidades estatais em matéria de uso e disposição de recursos permitem, em resumo, ao presidente canalizá-los para as áreas, funções ou atividades que em cada momento tornam-se críticas de acordo com as orientações do programa de governo, evitando entraves burocráticos e reivindicações setoriais ou organizacionais talvez incompatíveis com tais diretrizes.

12. Reflexões finais

Desde os tempos de Platão, o supremo ideal das utopias políticas consistiu em fazer com que a capacidade racional e deliberativa de governos e governantes e a força pacífica da ilustração guiassem os homens até empresas cooperativas que materializassem o bem comum. O marco normativo e axiológico do comportamento humano, porém, sempre reconheceu múltiplos estímulos, entre os quais a busca do interesse coletivo não foi precisamente o dominante. Não obstante, a atividade humana, desenvolvida através de organizações, exige um contínuo compromisso entre os fins individuais e os fins coletivos que dão sentido à ação organizacional. Por essa razão, a política e administração foram vistas como esferas analítica e ideologicamente distinguíveis, ainda que empiricamente inseparáveis.

Iniciei este trabalho afirmando que por diferentes razões, esta dicotomia continua vigente, no que pese os sólidos argumentos com que foi sistematicamente combatida pela literatura. Sugeri que isso expressa, no fundo, a oposição de dois modelos que denominei *intelecção* e *interação*, segundo os quais a formulação e implementação de políticas públicas são, alternativamente, campos separados e justapostos de reflexão e ação. Os planejadores e reformadores administrativos, mais persuadidos pela harmonia de um universo cartesiano que pelos meandros do pragmatismo político, reivindicam a *intelecção* e, conseqüentemente, a dicotomia política-administração, convencidos do predomínio da razão sobre mesquinhos interesses políticos. Os administradores profissionais e os políticos atuantes, por outro lado, aceitam com resignação (ou proclamam com entusiasmo) a vigência de certas regras do jogo que permitem alterar — através de *interações* nas diversas instâncias do processo decisório — o conteúdo e eventuais conseqüências das políticas. Como tipos ideais, sem dúvida, essas imagens só conseguem descrever os traços e tendências mais acentuadas de dois possíveis modelos de comportamento. Não esgotam a realidade nem conseguem capturar suas variações e matizes.

Se a política é o principal campo no qual se definem as opções que regulam e dão conteúdo à atividade social, a administração pública não pode de modo algum ser alheia à política. Até que ponto porém está efetivamente envolvida?

Nos fatos, política e administração se fundem em complexas combinações, onde a ação dos diversos agentes intervenientes na implementação de políticas enfrenta limites objetivos diferentes quanto às suas possibilidades de com-

de fundos e reinvestimentos de saldos. Aos órgãos técnicos e financeiros como a Secretaria de Estado de Obras Públicas ou o Instituto Nacional de La Vivienda confia-se o papel de meros supervisores técnicos, contratantes ou administradores; em decorrência disso, uma acentuada preferência pela contratação direta das obras entre o Poder Executivo e as empresas construtoras, assim como a decisão sobre o seu destino, seus benefícios ou adjudicatórios, etc.

portamento autônomo. Neste trabalho sugeri que, em parte, estes limites estão determinados pela distinta natureza das interdependências existentes entre os agentes e unidades estatais que intervêm nos processos de decisão e execução de políticas. Em parte, variam segundo os condicionamentos que em diferentes planos de interdependência impõem as características do regime político. Como vimos, esses dois parâmetros modificam não só o estilo de gestão estatal mas também o conteúdo e impacto das políticas. Esclarecer em cada situação concreta esse complexo jogo de forças é um pré-requisito tanto para julgar a viabilidade e pertinência das políticas como para interpretar seu sentido e conseqüências sociais.

Esse duplo e diferente objeto de conhecimento me sugere uma última reflexão. A perspectiva adotada neste trabalho foi fundamentalmente a de um intelectual preocupado em compreender antes de prescrever. Como inquietação científica, situa-se em um campo de conhecimento e em um plano analítico onde se procura conjugar o estudo do comportamento intraburocrático com o exame daqueles elementos do contexto sócio-político que são importantes para interpretar a influência recíproca entre essas duas esferas. Creio mesmo que esse tipo de conhecimento é, também, relevante para a ação. Segundo Lasswell,⁹² o conhecimento *seletivo e realista* desse tipo de interdependências é básico para aumentar a factibilidade e relevância das políticas públicas. Isso supõe, entretanto, que se deixe de lado certos preconceitos que vêm no divórcio entre a racionalidade técnica do prescrito e a racionalidade política de sua instrumentação, um sinal de patologia administrativa.

Por sua própria natureza os comportamentos conflitivos que analisamos neste trabalho alteram as relações formais de interdependência sem ajustar-se a nenhum esquema racional formal. Provada sua eficácia, institucionalizam-se e passam a ter uma existência paralela à dos comportamentos prescritos, que se convertem assim em seu contramodelo formal. É justamente essa convivência que introduz no comportamento administrativo um elemento de permanente contradição e induz a um contraponto de *prescrição formal-conduta adaptativa*, da qual resultam depurados certos padrões de interação, que são os que verdadeiramente orientam expectativas, atitudes e comportamentos. Conhecer e explicar esses comportamentos, incorporando-os como um dado da realidade sem suspeitar de patologia, pode conduzir a *processos de formulação e implementação* de políticas talvez menos ambiciosas, ainda que provavelmente mais sensíveis à complexidade da dinâmica intraburocrática e às restrições do contexto político.

Apêndice

Nas ciências sociais norte-americanas, o uso de quadros sinóticos de dupla entrada tem sido tradicionalmente um recurso didático profundamente difundido. Seus riscos, entretanto, são indubitáveis, porque um quadro não reflete os matizes e ressalvas apresentados mais adequadamente em um texto, sobretudo quando os conceitos ou fenômenos que descrevem o cruzamento das variáveis têm, todavia, um caráter provisório.

⁹² Lasswell, Harold D. *A pre-view of policy sciences*. New York, American Elsevier Publishing, 1971.

Apesar disso, decidi incluir neste apêndice um quadro que procura sintetizar as principais idéias discutidas, nos últimos quatro itens do trabalho. Como se pode ver, foram cruzadas as três formas de interdependência e os três tipos de regimes analisados. As referências em cada célula descrevem a modalidade específica com que se manifestam os estilos de gestão estatal segundo o tipo de interdependência e regime político considerados. Seria supérfluo dizer que se trata de um exercício sem pretensões de rigor epistemológico, cuja intenção é eminentemente heurística.

		Tipo de regime		
		Burocrático-autoritário	Democrático-liberal	Patrimonialista
Tipos de interdependência	Hierárquica	Estrutura piramidal Controle via hierarquias paralelas	Estrutura poliárquica Controle via partidos, opinião pública e corporações	Estrutura radial Controle personalista
	Funcional	Racionalização, desconcentração e subsidiariedade Orientação eficientista	Processo de autonomia e descentralização. Superposição funcional. Orientação clientelista	Burocracia formal e unidades operacionais <i>ad hoc (Corte)</i> Orientação para a prebenda
	Material ou orçamentária	Universalidade orçamentária Fixação autoritária	Autonomia financeira Fixação competitiva	Monopolização de recursos Fixação discricionária

Summary

For many years, the Author has been concerned with a necessity to study methodological concepts and directives on developing a strategy for research of public policies in Latin America. Such a study could become a significant path towards analyzing the relationships between State and society, and would supply the indispensable historical perspective for a reconstitution of processes through which appear, develop and are solved the social questions, within the framework of which public policies have a meaning.

In this article, he examines one of the constitutive aspects of the theme, the so-called processes for implementation of public policies, thus endeavouring to analyze intrabureaucratic dynamics, the generating channel of successive State policies. He focus the more widely accepted concepts and models for design and implementation of policies against actual situations faced in Latin-American experience, reanalyzing the old dichotomy of politics and administration, discussing its epistemological and normative premises, as well as the reasons explaining its validity until our time.

The Author defines State bureaucracy as a private arena for political conflict, analyzing its differentiation, integration and interdependency patterns. He also discusses conditions that, theoretically, enhance or prevent an effective articulation of behaviors adopted with a view to convert a policy into action, illustrating his analysis with reference to cases and situations encountered in Latin-American experience.

Bibliografía

- Anderson, Charles W. *Politics and economic change in Latin America*. Princeton, NJ, Van Nostrand, 1967.
- Apter, David E. *The Politics of modernization*. Chicago, University of Chicago Press, 1965.
- . *Choice and the politics of allocation*. New Haven, Yale University Press, 1971.
- Arrow, Kenneth J. *The Limits of organization*. New York, W. W. Norton, 1974.
- Ashford, Douglas E. *Comparing public policies: new concepts and methods*. Beverly Hills, Cal., Sage Publications, 1978.
- . The structural analysis of policy or institutions really do matter. In: Ashford. Douglas E. *Comparing public policies: new concepts and methods*. Beverly Hills, Cal., Sage Publications, 1978.
- Bardach, E. *The implementation game: what happens after a bill becomes a law*. Cambridge, MIT Press, 1977.
- Barnard, Chester I. *The Functions of the executive*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1938.
- Baumer, Donald C. Implementing public service employment. In: May, Judith V. Wildavsky, Aaron B. *The Policy cycle*. Beverly Hills, Cal., Sage Publications, 1978.
- Bendix, Reinhard. *Max Weber*. Buenos Aires, Amorrortu, 1970.
- Blau, Peter M. *Exchange and power in social life*. New York, Wiley, 1967.
- Boguslaw, Robert. *The New utopians: a study of system design and social change*. Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 1965.
- Bonnen, James T. The absence of knowledge of distributional impacts: an obstacle to effective policy analysis and decisions. In: Haveman, Robert H. & Margolis, Julius, eds. *Public expenditures and policy analysis*. Chicago, Markham Publishing, 1970.
- Brown, Michael K. & Erie, Steven P. Poder y administración: paradigmas alternativos para el análisis de la autonomía burocrática. In: Oszlak, Oscar. comp. *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos* (no prelo).
- Caiden, Naomi & Wildavsky, Aaron. *Planning and budgeting in poor countries*. New York, John Wiley & Sons, 1974.
- Cardoso, Fernando Henrique. *Estado y sociedad en América Latina*. Buenos Aires, Nueva Visión, 1972.
- . *On the characterization of authoritarian regimes in Latin America*. Centre of Latin American Studies, University of Cambridge, 1978 (Working Papers n. 31).
- Cleaves, Peter S. *Bureaucratic politics and administration in Chile*. Berkeley, University of California Press, 1974.
- Cleaves, Peter S. & Scurrah, Martin J. *Agriculture bureaucracy and military government in Peru*. Ithaca, Cornell University Press, 1980.
- Crozier, Michel. *The Bureaucratic phenomenon*. Chicago, The University of Chicago Press, 1967.
- Cyert, Richard M. & MARCH, James S. *A behavioral theory of the firm*. Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 1964.
- Dahl, Robert A. *A preface to democratic theory*. Chicago, University of Chicago Press, 1956.
- Downs, Anthony. *Inside bureaucracy*. Boston, Little, Brown, 1967.
- Dror, Yehezkel. Muddling through: science of inertia? *Public Administration Review*. 24. 1964.
- Dror, Yehezkel. *Public policymaking reexamined*. San Francisco, Chandler Publishing, 1968.
- Durkheim, Emile. *The Division of labor in society*. Glencoe, Ill. The Free Press, 1947.
- Enap. *Management in the public sector*. Proceedings of the International Conference on the Future of Public Administration. v. 2, Quebec, May 27 to 31, 1979.
- Easton, David. *A system analysis of political life*. New York, Wiley, 1965.
- Etzioni, Amitai. *The Active society*. New York, Free Press, 1968.

- Foxley, Alejandro. Hacia una economía de libre mercado: Chile, 1974-1979. Santiago, Chile, *Estudios Cieplan*, n. 4, 1980.
- Frohock, Fred M. *Public policy: scope and logic*. Englewood Cliffs, NJ, Prentice-Hall, 1979.
- Gramsci, Antonio. *The Morden prince*. New York, International Publishers, 1957.
- Grindle, Merilee S. ed. *Politics and policy implementation in the Third World*. Princeton, NJ, Princeton University Press, 1980.
- Gulick, Luther. Politics, administration and the New Deal, *Annals*, v. 169, Sept., 1933.
- Haveman, Robert H. & Margolis, Julius, eds. *Public expenditures and policy analysis*. Chicago, Markham Publishing, 1970.
- Hecló, Hugh. Conclusion: policy dynamics. In: Rose, Richard. *The Dynamics of public policy: a comparative analysis*. Beverly Hills, Cal., Sage Publications, 1976.
- Hirschman, Albert O. *Estudios sobre política económica en América Latina*. Madrid, Aguilar, 1964.
- Inap. *Dinámica del empleo público*. Buenos Aires, 1980.
- Ilchman, Warren F. & Uphoff, Norman. T. *The Political economy of change*. Berkeley, University of California Press, 1969.
- Landau, Martin. Redundancy, rationality and the problem of duplication and overlap. *Public Administration Review*, 29, 1969.
- Lasswell, Harold D. *A pre-view of policy sciences*. New York, American Elsevier Publishing, 1971.
- Lawrence, Paul R. & Lorsch, Jay W. *Organization and environment: managing differentiation and integration*. Boston, Harvard University, Graduate School of Business Administration, 1967.
- Lindblom, Charles E. The science of "muddling through". *Public Administration Review*, 19: 79-88, 1959.
- Lowi, Theodore. Four systems of policy politics and choice. *Public Administration Review*, Jul.-Aug., 1972.
- . Public policy and bureaucracy in the United States and France. In: Ashford, Douglas E., ed. *Comparing public policies: new concepts and methods*. Beverly Hills, Cal., Sage Publications, 1978.
- Martínez Nogueira, Roberto. Los procesos de formulación y ejecución de políticas y su impacto sobre las empresas públicas. *Revista Latinoamericana de Administración Pública*, 1975.
- May, Judith V. & Wildavsky, Aaron B. *The Policy cycle*. Beverly Hills, Cal., Sage Publications, 1978.
- Mayntz, Renate. Public bureaucracies and policy implementation. *International Social Science Journal*, v. 31(4), 1979.
- Merton, Robert K. Bureaucratic structure and personality. *Social Forces*, v. 17, 1940.
- Mitchell, Joyce M. & Mitchell, William C. *Political analysis & public policy: an introduction to political science*. Chicago, Rand McNally, Co., 1969.
- O'Donnell, Guilherme. *Reflexiones sobre las tendencias generales de cambio en el Estado burocrático-autoritario*. Buenos Aires. Doc. Cedes/GE Clacso n. 1, 1975.
- . *Apuntes para una teoría del Estado*. Buenos Aires. Doc. Cedes/GE Clacso, n. 9, 1977.
- Oszlak, Oscar. Planificación para el desarrollo y el proceso de planificación. Santiago. Cepal, Doc. ST/Ecla/Conf. 38/L. 13, 1970.
- . *Diagnóstico de la administración pública uruguaya*. New York, Naciones Unidas, 1972.
- . *Diagnóstico de la administración pública dominicana*. Caracas. Clad, 1975, mimeogr.
- . Política y organización estatal de las actividades científico técnicas en la Argentina: crítica de modelos y prescripciones corrientes. Buenos Aires, Cedes, *Estudios Sociales*, n. 2, 1976.
- . *Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal*. Buenos Aires. Doc. Cedes/GE Clacso, n. 8, 1977.
- . The interface between the political and the administrative roles: a new label for an old dichotomy. In: Enap. *Management in the public sector*. Proceedings of the International Conference on the Future of Public Administration, v. 2, Quebec, May 27 to 31, 1979.
- Oszlak, Oscar & O'Donnell, Guilherme. *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*. Doc. Cedes/GE Clacso, n. 4, 1976.
- Peters, B. Guy. *The Politics of bureaucracy: a comparative perspective*. New York, Longman, 1978.

- Pressman, J. L. & Wildavsky, A. B. *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland, or why it's amazing that federal programs work at all*. Berkeley, University of California Press, 1973.
- Rose, Richard. *The Dynamics of public policy: a comparative analysis*. Beverly Hills, Cal., Sage Publications, 1976.
- Roth, Guenther. Personal rulership, patrimonialism, and empirebuilding in the New States. *World Politics*, 20 (2):194/206. Jan. 1968.
- Sabatier, P. Social movements and regulatory agencies: toward a more adequate — and less pessimistic — theory of 'clientele capture'. *Policy Sciences*, 6:301-42, 1975.
- Sayre, Wallace S. Trends of a decade in administrative values. In: *Public Administration Review*, v. 11, Winter 1951.
- Schultze, Charles L. The role of incentives, penalties and rewards in attaining effective policy. In: Haveman, Robert H. & Margolis, Julius, eds. *Public expenditures and policy analysis*. Chicago, Markham Publishing, 1970.
- Selznick, Philip. Foundations of The theory of organization. *American Sociological Review*, v. 13, Feb., 1948.
- Shor, Edgar L. The Thai Bureaucracy. *Administrative Science Quarterly*, v. 5, June, 1960.
- Sidjanski, Susan. *Political decision-making processes*. New York, Elsevier, 1973.
- Simon, Herbert A. *Administrative behavior*. 2. ed. New York, The Macmillan, 1973.
- Waterston, Albert. *Development planning: lessons of experience*. Baltimore, The John Hopkins Press, 1965.
- Weber, Max. *Economia y Sociedad*. 2. ed. México, Fondo de Cultura Económica, 1964.
- Weidenbaum, Murray L. Institutional obstacles to reallocating government expenditures. In: Haveman, Robert H. & Margolis, Julius, eds. *Public expenditures and policy analysis*. Chicago, Markham Publishing, 1970.
- Wildavsky, Aaron. *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis*. Boston, Little, Brown, 1979.
- Wilson, Woodrow. The Study of administration. *Political Science Quarterly*. v. 2. Jun., reproduzido no v. 56, Dec., 1941.



***Anote aí os
endereços das
livrarias da
Fundação Getulio Vargas***

No Rio, Praia de Botafogo, 188

Em São Paulo, Av. Nove de Julho, 2029;

Em Brasília, CLS 104, Bloco A, Loja 37