

Política e políticas*

FÁBIO W. REIS**

O estudo das políticas públicas é uma das áreas em que os cientistas políticos encontram maior número de razões que lhes possibilitam competir com os economistas no que diz respeito a rigor e precisão.

Acostumados a lidar com problemas difíceis, herdados de uma antiga tradição de filosofia política, muitos especialistas em ciência política tendem a ver no foco da política pública uma mudança promissora, que poderá levar sua disciplina a alcançar o tão esperado *status* científico. O fato de apresentar-se o campo da política pública receptivo à aplicação de técnicas aparentemente tão “difíceis” como análise de sistemas, análise de custo e benefício, orçamento-programa e assim por diante, parece ser compatível com essas idéias.

De um outro ponto de vista, o surgimento de estudos sobre o assunto pode estar ligado ao objetivo de conseguir um novo equilíbrio no total de esforços despendidos nos *inputs* e *outputs* do processo político. Embora a diferença entre um e outro seja estabelecida de várias formas (*inputs* versus *outputs*; processo versus políticas; processos políticos versus conteúdo das políticas), debate-se algumas vezes o fato de que a ciência política tem-se preocupado tradicionalmente com os aspectos dos *inputs*, e de que já é tempo de se mudar a ênfase em favor dos aspectos relativos aos *outputs*. A expectativa do rigor científico no estudo de política pública baseia-se, até certo ponto, no fato de que os *outputs* são mais diretamente suscetíveis da avaliação racional do que as lutas e fortes interações das “demandas” e “apoio” que compõem os *inputs* do sistema político.

* Trabalho apresentado no Seminário Internacional de Análise de Políticas Públicas, promovido pela Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, de 27 a 30 de maio de 1975.

** Professor da Universidade de Minas Gerais.

Qualquer que seja a precisão da descrição feita, dos pontos de vista e expectativas daqueles que trabalham no campo da política pública (e estou consciente de que a descrição não faz justiça ao que já se conseguiu nesse campo), ela mostra o que estou inclinado a considerar como problema básico a ser enfrentado por aqueles que desejam abordar o estudo de política pública como *cientistas políticos*: há algum caráter especial na abordagem da política pública que possa ser percebido como compatível com os principais objetivos da ciência política? A ênfase dada aos *outputs* justificará a expectativa, em relação à ciência política como tal, de vantagens significativas, seja na compreensão das importantes dimensões do processo político, seja em rigor e precisão? Ou será que o sucesso do estudo científico de política pública exige que qualquer pretensão de distinção seja abandonada e que os fatos da área sejam examinados à luz dos antigos e complicados problemas da ciência política? Além disso, não haveria um modo de se fazer a mesma coisa de maneira mais exata?

Tais perguntas parecem ser perfeitamente justificáveis no exame do assunto que relaciona problemas de política pública e temas como estratificação e desenvolvimento social. Elas parecem ser as mais apropriadas, em vista do crescente interesse do estudo de problemas de política pública no Brasil e na América Latina em geral — do qual este Seminário e o que foi recentemente realizado em Buenos Aires são testemunhas — e do contexto político dentro do qual esse interesse aumenta.

A “onda” de autoritarismo político neste continente, cujas peculiaridades em relação a uma tradição autoritária anterior são talvez exemplificadas de forma paradigmática pela sofisticação e permanência do “modelo” brasileiro, traz para o primeiro plano das discussões políticas alguns dos mais antigos e fundamentais problemas que têm sido objeto de estudo de filósofos e analistas políticos. Será que podemos esperar contribuições significativas dos incipientes estudos de política pública que surgem em nossos países para a compreensão dos importantes problemas *políticos* com os quais nos confrontamos?

As ciências sociais estão atualmente envolvidas na busca de novos caminhos, de interesse crucial para a ciência política e para suas relações com o estudo da política pública. Refiro-me a recentes tentativas de redefinição de relações entre economia e outras ciências sociais, particularmente a ciência política. O aspecto intrigante do desenvolvimento correspondente é revelado pelo fato de que o mesmo rótulo — “nova economia política” — é reivindicado por dois movimentos diferentes, em certo sentido, antagonicamente opostos. Para um destes movimentos, que está ligado aos esforços dos especialistas associados à chamada “nova esquerda”, o uso deste rótulo sugere “politização da economia”.¹ Apesar da heterogeneidade do movimento e da diversidade de temas que possam estar a ele associados, no que diz respeito à sua posição quanto ao estudo de problemas econômicos, a força básica do argumento pode ser descrita como um movi-

¹ Para uma apresentação crítica e adequada dos pontos de vista econômicos da nova esquerda, veja Lindbeck, Assar. *The political economy of the new left: an outsider's view*. New York, Harper & Row, 1971.

mento afastado das abstrações da economia “tradicional” ou “neoclássica” e como um esforço para incorporar as variáveis sociais e políticas à análise. Essa posição envolve uma certa aversão às preocupações teóricas em si, e um desejo de substituí-las pelo esforço de oferecer exatamente o ambiente social e político “concreto” — condições e conseqüências das atividades econômicas. Os aspectos distributivos e redistributivos do comportamento dos agentes e variáveis econômicas, assim como problemas de poder e sua interferência no funcionamento da economia, são agora foco central de pesquisa.

O mesmo rótulo, entretanto, é utilizado por outro grupo de economistas para indicar o que se pode chamar de “economicização da ciência política”. Descrente dos tradicionais produtos das inúmeras “estruturas” e “esquemas conceituais”, de natureza um tanto acadêmica, os quais têm resultado, até agora, do trabalho teórico dos próprios cientistas políticos, esse grupo está comprometido com a criação, nas palavras de Gordon Tullock, de uma “rigorosa teoria de política” de natureza positiva e objetiva.² Ao se tentar construir tal teoria, recorre-se aos aspectos e instrumentos característicos da economia — mais precisamente, da microeconomia. A principal suposição é de que a economia, como disciplina científica, não se preocupa com um determinado tipo de bens ou transações, distinguíveis em função de sua natureza intrínseca, mas, ao contrário, com qualquer tipo de situação ou processo que envolva um problema de escassez, o que faz a teoria econômica equiparar-se a uma teoria de comportamento racional, aplicável a qualquer campo (seja ele convencionalmente chamado de “econômico”, “político” ou “social”), onde temos o problema de empregar poucos recursos para a obtenção de quaisquer objetivos. Conseqüentemente, esse grupo de “novos economistas políticos” baseou seu trabalho teórico em uma concepção de agentes políticos que reproduz, no campo político, o *homo economicus* da escola neoclássica, caracterizado pela eficiente manipulação das condições oferecidas pelo meio-ambiente para maximizar a satisfação de seus próprios interesses.

Por conveniência, vamo-nos referir a esses dois movimentos como “economia política I” e “economia política II”. Meu objetivo, ao relacionar a abordagem de política pública às diferentes concepções das relações entre economia e ciência política, é enfatizar certas ambigüidades na apreciação do recente progresso, relevantes para o estudo da política pública e para as principais considerações desse trabalho. De um certo ponto de vista, que está relacionado com considerações sobre eficiência e racionalidade, a concepção de política pública parece mostrar maior afinidade com o segundo grupo — de economistas políticos com orientação teórica (economia política II) — do que com a economia política da nova esquerda (economia política I). É interessante observar, por exemplo, que num trabalho feito há poucos anos por William Mitchell, que procura estabelecer contraste entre a ciência política “convencional” ou sociologia política e

² Tullock, Gordon. Theoretical forerunners. In: Buchanan, James M. & Tullock, Gordon. *The calculus of consent: logical foundations of constitutional democracy*. Ann Arbor, The University of Michigan Press, 1962. Appendix 2.

a economia política II, as principais questões a serem resolvidas por este último grupo estão colocadas exatamente nos termos dos problemas que os especialistas em política pública têm estudado, incluindo o volume e composição do orçamento público, a magnitude dos bens públicos e dos serviços produzidos, e assim por diante.³ Além do mais, essa afinidade também seria salientada pela ênfase dada à eficiência e à racionalidade que caracterizam as “difíceis” técnicas mencionadas, freqüentemente usadas pelos estudantes de política.

Uma importante característica dessa aproximação entre política pública e economia política II pode ser vista sob dois aspectos. Primeiro, há uma tendência de se ver os problemas — que têm sido tradicionalmente solucionados pela ciência política convencional ou pela sociologia política — como o foco da irracionalidade na vida pública e social, como o lugar onde todas as forças e comportamentos não-rationais se manifestam. Segundo, esse traço de irracionalidade tende a se confundir com os elementos enfáticos e conflitantes da vida política que têm sido freqüentemente enfatizados pelos representantes de um importante pensamento antigo e tradicional, visto que é estabelecida uma correspondência entre racionalidade, de um lado, e os elementos de coesão e consenso da sociedade, de outro. No trabalho de Mitchell, por exemplo, isto é claramente percebido porque ele mostra, entre sociologia política e economia política II, uma ponte de ligação que enfatiza a racionalidade, pelo fato de que “recentemente, a sociologia política tem seguido os passos de Lipset, Parsons e Kornhauser na ênfase dada ao consenso”, contrariando o ponto de vista de que a política é o resultado de “forças não-rationais” encontradas na ênfase dada (por autores tais como “Mosca, Marx, Pareto, Weber e Mithell”) aos aspectos de desigualdade, luta, independência e subordinação, divergência de interesses e outros semelhantes.⁴ Dentro de um contexto mais diretamente ligado à política pública, esta tendência pode também ser ilustrada referindo-nos a um trabalho de Vernon Van Dike onde, após ter feito revisão de algumas tentativas para entender “a natureza do político”, o autor chega às seguintes definições: “...chamamos uma política ou decisão de ‘não-política’ quando é formulada (ou pensamos que é formulada) por meio da aplicação racional de conhecimentos relevantes baseados em princípios ou valores consensuais; e chamamos uma política ou decisão de ‘política’ quando resulta de barganha, luta, desejo ou julgamento arbitrários...”⁵

Do ponto de vista do especialista em política pública, pode-se facilmente entender as razões dessa tendência de unir-se o racional ao consensual.

³ Mitchell, William C. A forma da teoria política vindoura: da sociologia política à economia política. In: Lipset, Seymour M. ed. *Política e ciências sociais*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1972. p. 153.

⁴ Id. ibid. p. 156-7.

⁵ Van Dyke, Vernon. Process and policy as focal concepts in political research. In: Ranney, Austin. ed. *Political science and public policy*. Chicago, Markham Publishing, 1968. p. 33-4.

Ao lidarmos com idéias de eficácia ou racionalidade de um determinado comportamento ou política, precisamos adotar o ponto de vista de certo agente, para estabelecer os objetivos da política em questão, discutindo depois os problemas relacionados com as condições adequadas para sua implementação em dado ambiente. O traço característico dos estudos de política pública tende inevitavelmente a enfatizar a eficácia *global ou total* das políticas ou decisões, mesmo que se tenha em mente a diversidade dos agentes sociais, categorias ou focos de interesse, para os quais tais decisões possam ser relevantes. Se tivermos então que considerar problemas de racionalidade do ponto de vista da sociedade como um todo, naturalmente seremos levados a enfatizar os fatores que permitem observar as relações de um tipo de somatório de variáveis, no qual somente haverá vantagens para todos se as decisões corretas (racionais) forem tomadas. Somos, portanto, levados a adotar a perspectiva daquele agente que possa expressar o objetivo comum de maximização geral. O Estado, ou alguns de seus órgãos em particular, conforme o caso, é o candidato óbvio, e daí, naturalmente, surge a tendência de se favorecerem as dimensões da estrutura e do comportamento estatal com relação às quais pode ser visto como o instrumento de objetivos compartilhados, de preferência às características em que ele aparece como o resultado ou expressão da luta entre interesses opostos.

Assim, vemos que muito do que é feito nos estudos de política pública pode estar diretamente relacionado a uma tradição de pensamento utilitário, à qual se é naturalmente conduzido, como sugere John Rawls num livro recente, adotando-se "para a sociedade, como um todo, o princípio da escolha racional para um homem".⁶ O Estado, devidamente assistido pelo analista político, assume a posição do espectador imparcial, capaz de uma identificação solidária "conseguindo integrar os anseios de todas as pessoas num único sistema coerente".⁷ Com esta concepção de sociedade, Rawls diz: "... os indivíduos isoladamente são percebidos como muitas linhas diferentes nas quais, de acordo com as regras, são estabelecidos direitos e deveres e às quais são alocados escassos meios de satisfação para permitir a plena realização dos seus desejos. A natureza de decisão tomada pelo legislador ideal é, portanto, materialmente diferente daquela de um empresário que decide como maximizar seu lucro, produzindo esse ou aquele bem, ou daquela de um consumidor que decide como maximizar suas satisfações pela compra desse ou daquele conjunto de bens. Em cada caso, há única pessoa cujo sistema de desejos determina a melhor alocação de recursos limitados. A decisão correta é essencialmente uma questão de administração eficiente."⁸

É provável que o utilitarismo e a perspectiva de eficiência global sejam precisamente o que é necessário para assegurar a característica de análise de política pública como um campo de estudo. Podemos encontrar na

⁶ Rawls, John. *A theory of justice*. Cambridge, Harvard University Press, 1971. p. 26-7.

⁷ Id. *ibid.* p. 27.

⁸ Id. *ibid.* p. 27.

literatura tentativas explícitas de definição dos aspectos básicos da análise de política pública que claramente sugerem isso. Este é o caso, por exemplo, da concepção de análise política de Yehezkel Dror, onde esse termo tem explicitamente o sentido de “uma ajuda prescritiva e heurística para a identificação das alternativas políticas preferíveis”.⁹ O preço a ser pago por isso, no entanto, é claramente a despolitização do estudo de política pública, e nesse caso só há uma escolha: fazer análise política ou “fazer” ciência política.

Será que essa posição restringe-se a reivindicar os direitos do irracional, ou a aceitar o ponto de vista já descrito, que vê a irracionalidade como a característica do que é político? Isto jamais ocorre, pois, ao contrário do que é sugerido por Mitchell, não há afinidade específica entre o fato de se favorecer o consenso, de um lado, e o de se recorrer à racionalidade para a construção de uma teoria abstrata e proporcional de política, tal como acontece com a economia política II, de outro. Ao contrário, as suposições nas quais estão baseados os esforços teóricos da economia política II têm suas raízes precisamente na tradição contratual do pensamento político que coloca a *divergência* de interesses entre certos agentes racionais como seu ponto de partida.¹⁰ O objetivo de preservar ou restabelecer a dimensão política apropriada, portanto, de maneira alguma significa que preferimos nos ater aos antigos e vagos esquemas conceituais de ciência ou sociologia política, e desistir da tentativa de construir uma teoria mais afirmativa e proposicional, a qual parece exigir a pressuposição de racionalidade para que possa conseguir uma forma lógica e permita previsões teóricas rigorosas. Superficialmente, minha própria posição é totalmente favorável à abordagem econômica da teoria política, apesar do toque de “imperialismo” que os economistas impõem, já que sinto que a referência à escassez e, portanto, à racionalidade, provê uma orientação unificadora para as ciências sociais em geral.

O ponto a ser enfatizado, no entanto, é que o característico da política, em contraposição ao conteúdo da economia (ou ao campo geral de economia, para ser coerente com o que já foi dito), é que a escassez política — ou aquela forma de escassez que é politicamente relevante — tem relação com a interferência dos objetivos (preferências ou interesses) de vários indivíduos ou grupos de pessoas entre si. Portanto, mesmo que possamos falar especificamente do aspecto econômico do comportamento do solitário Robinson Crusoe em sua ilha, só teremos um problema político quando Sexta-Feira entrar em cena, e à medida que os objetivos ou preferências de Crusoe tiverem que levar em consideração as preferências de Sexta-Feira.

⁹ Dror, Yehezkel. *Design for policy sciences*. New York, American Elsevier Publishing, 1971. p. 55, nota de rodapé.

¹⁰ Uma formulação das raízes contratualistas da economia política II, assim como uma reflexão explícita da visão orgânica (utilitária) do Estado são encontradas numa das principais obras publicadas nesse campo, de Buchanan & Tullock. *The calculus of consent*... cit. p. 11 e seguintes, especialmente o Apêndice 1 do mesmo volume sob o título “Marginal notes on reading political philosophy”, de James M. Buchanan, p. 317 e seguintes. Para uma comparação entre contratualismo em relação às suas implicações nas concepções de justiça social, veja Rawls. *A theory of justice*. cit.

Utilizando as palavras de uma recente tentativa de consolidação e sistematização da teoria desenvolvida no campo da economia política II:

“Começamos com indivíduos que para os nossos propósitos são conjuntos de opiniões acerca da natureza e de preferências quanto às alternativas que a natureza lhes oferece (...). Algumas das preferências em cada conjunto são essencialmente concernentes a aspectos privados (...). Tais preferências privadas são tipicamente de pequena relevância para a política, embora de importância fundamental para a economia (...). Outras preferências nos conjuntos, no entanto, são essencialmente públicas, no sentido de que a sua satisfação envolve não apenas os seus possuidores, mas também outros indivíduos. Nesse caso, a realização do desejo de um indivíduo pode depender crucialmente da negação de oportunidade a outro para realizar o seu (...). As preferências cuja satisfação envolve outros indivíduos e, especialmente, aquelas que só podem ser alcançadas pela cooperação com os outros ou pela negação de oportunidades para que outros consigam satisfazer suas preferências são a matéria-prima da política.”¹¹

Como a referência à cooperação sugere, esta abordagem — que conduz a questões relativas às implicações para a implementação (racional) dos objetivos de certo agente, derivados da existência de outros agentes com objetivos provavelmente incompatíveis (isto é, questões relativas ao que pode ser chamado “a economia de coexistência”, ou seja, política) — resalta um problema de coordenação ou organização, quando se parte do pressuposto de que tais agentes não optarão por viver num estado de “guerra de todos contra todos”. Em outras palavras, há sempre um problema *constitucional* a ser enfrentado em diferentes níveis — ou, o que é mais crucial, por qualquer subconjunto — o problema de minimizar externalidades que resultam, para alguns, do comportamento de outros e de conseguir, pelo menos nesse sentido, o bem coletivo. Esse é de fato o problema básico de política e de ciência política. Usando uma tautologia sugestiva, a existência e penetração de interesses dissidentes e *divergentes* torna-o algo essencialmente *complexo*, cuja solução não chega natural ou espontaneamente. Quando se pretende aplicar ciência política (e esta é a causa da elaboração dessas noções, que podem parecer triviais para alguns), é totalmente errado tentar resolver esse problema através de hipóteses, isto é, simplesmente adotando-se o que caracterizamos como a abordagem utilitarista ao estudo da política pública.

Se nos voltarmos agora para o contraste existente entre os dois projetos que estabelecem “a nova economia política”, talvez fique claro o ponto de referência desse contraste, no contexto da discussão de diferentes maneiras pelas quais os cientistas políticos podem abordar o estudo de política pública.

Em princípio, a aversão da economia política I à teoria, no interesse de atingir as realidades de poder e estrutura social, é nitidamente falaciosa.

¹¹ Riker, William H. & Ordeshook, Peter C. *An introduction to positive political theory*. Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1973. p. 1-2.

Não há razão para se supor que a teorização abstrata com base em suposições gerais da teoria econômica (e com isso queremos explicitamente dizer, microeconomia e seus fundamentos neoclássicos) não possa, em princípio, levar ao tratamento adequado dos problemas que dizem respeito à economia política I. Mas esses problemas *são importantes*, e seria irônico se os cientistas políticos se afastassem deles à procura de rigor, enfatizando a política pública no exato momento em que grande número de especialistas em economia começam a questionar aspectos que tradicionalmente têm sido cruciais para a ciência ou para a sociologia política. A proposição de politizar o estudo de política pública é, portanto, claramente semelhante, do ponto de vista substantivo, às preocupações básicas da economia política I.

A despolitização do trabalho dos estudiosos, no campo da política pública, pareceria estranha, em especial à medida que se pudesse afirmar ter sido inspirada pelo recurso aos instrumentos comparativamente mais poderosos da análise econômica. Esta afirmação estaria baseada num conceito errôneo do significado desses instrumentos. Outro grupo crescente de economistas tem tentado mostrar como os problemas estritamente políticos podem ser colocados e analisados de modo rigoroso com os recursos da teoria econômica. A receita consistiria na fusão das preocupações teóricas da economia política II com as questões substantivas do tipo das que são colocadas pela economia política I.

Enfocadas do ponto de vista das relações entre problemas de tomadas de decisão públicas, de um lado, e de estratificação social e padrões de desenvolvimento, de outro, as idéias apresentadas sobre a definição correta do conteúdo de ciência política permitem algumas afirmações gerais, que podem fornecer orientações adequadas. Para enunciá-las numa linguagem que talvez torne clara a semelhança com a dialética entre a divergência de interesses e o problema de cooperação: o problema da *produção* de poder para a obtenção dos objetivos comuns, que pode ser visto como o principal problema da análise "técnica" de política pública, caso o significado de "poder" seja muito amplo, adquire significância apenas do ponto de vista da ciência política, porque está complexamente relacionado à questão de *distribuição* de poder. Essa proposição é relevante para temas relativos à estratificação social. Qualquer "solução" para o problema de produção de poder, ao nível da sociedade ou de política global, é imediatamente condicionada pela distribuição de poder — para a qual provavelmente terá importantes consequências — o que nos leva a questões de estratificação social. Um outro aspecto relacionado com a questão é o fato de que o problema de produção de poder, em si, não surge apenas ao nível da classe política como um todo, mas também ao nível de grupos de subconjuntos, dentre os quais são especialmente importantes aqueles correspondentes às classes sociais como focos potenciais da ação coletiva. Isto, é claro, tem pontos de contato com a noção de agregação de interesses e levanta questões relativas às maneiras pelas quais limitações estruturais e sociopsicológicas da agregação de interesses a nível de classes favorecem ou impedem certas tomadas de decisão e padrões de política pública, os quais,

por sua vez, reagem contra o potencial de produção de poder de diferentes classes sociais.

Nesses termos, essa é uma área de problemas que não tem recebido a devida atenção nos trabalhos teóricos da economia política II, embora muito do que tem sido feito em relação aos problemas enunciados de forma diferente seja pertinente e talvez possa ser desenvolvido de maneira a levar em conta aspectos peculiares à área (tais como, por exemplo, algumas proposições do livro *The theory of political coalitions*, de William Riker).¹² Minha principal preocupação, no entanto, não é a questão de como desenvolver uma teoria política adequada utilizando uma abordagem econômica, mencionada apenas com a intenção de esclarecer algumas confusões, no esforço de ligar o estudo de política pública a essa abordagem. Do ponto de vista de como abordar adequadamente, dentro de uma orientação política, o estudo de política pública, a formulação anterior parece-me ter algumas consequências para as quais eu me volto, relacionando o problema especificamente ao contexto brasileiro contemporâneo.

Numa linguagem familiar aos especialistas em políticas públicas, pode-se talvez estabelecer a proposição básica, dizendo que o estudo do tema, feito por cientistas políticos dentro do contexto proposto, deveria ser orientado principalmente para o que Robert Salisbury definiu como políticas “constitucionais”, isto é, aquelas relacionadas com “as características estruturais do sistema decisório autoritário, ou seja, governamental”.¹³

A referência específica a esta definição pode ser um tanto enganadora; a formulação de Salisbury refere-se às possíveis linhas que orientam o estudo das políticas constitucionais, e a ênfase deste artigo baseia-se nas ligações complexas entre o governo e — em resumo — a “sociedade”, ou nas ligações entre *input* e *output* do processo político, na proporção em que eles afetam “a definição”. Usando o termo “constitucional” no sentido empregado, na tentativa de definir o conteúdo de ciência política, aqui se trata da procura incessante, pelos agentes políticos, de uma solução para problema constitucional, tal como ele se define ao nível do governo como um todo e nas “regras do jogo” que prevalecem em qualquer momento, tanto do ponto de vista de seu papel, como expressão das relações de poder, quanto de suas implicações com relação às oportunidades que os diferentes grupos ou classes têm de satisfazer seus interesses. Quando se está particularmente interessado em problemas de estratificação social, tal enfoque é obviamente necessário. Eu o sugeriria, no entanto, como o adequado a orientar o estudo de política pública no Brasil, de maneira muito mais geral.

Essa proposição, como a vejo, está inteiramente de acordo com a visão antecipada por Guillermo O'Donnell e Philippe Schmitter, em seu recente trabalho (onde, além disso, é apresentada como a expressão do consenso da recente Conferência de Buenos Aires sobre política pública, já men-

¹² Riker, William H. *The theory of political coalitions*. New Haven, Yale University Press, 1967.

¹³ Salisbury, Robert H. *The analysis of public policy: a search for theory and roles*. In: Ranney. ed. *Political science and public policy*. cit. p. 154.

cionada), isto é, que a política pública deveria ser considerada como “o Estado em ação”.¹⁴ Esta perspectiva, a meu ver, implica que políticas específicas ou conjunto de políticas que possam ser objeto de estudo, sejam consideradas segundo diferentes indicadores num esforço para conseguir um diagnóstico da Nação brasileira. Uma consequência adicional é que o estudo de política pública, pelos cientistas políticos, valerá pelo rigor e precisão aduzidos ao conhecimento geral que temos agora dos aspectos especificamente *políticos* da experiência autoritária pela qual estamos passando, seus esforços e hesitações em relação a sua própria “institucionalização”, e suas perspectivas de evolução.

O passo preliminar seria a elaboração de um mapa ou sistema de classificação das dimensões ou áreas de política pública, ou das formas pelas quais o Estado se relaciona com a sociedade. Uma tentativa nesse sentido pode ser encontrada no trabalho de O'Donnell e Schmitter, já citado. Esse esforço pode ser comparado — no que diz respeito às principais categorias — a diversos esforços teóricos anteriores no estudo de padrões de desenvolvimento do moderno Estado-nação, dos quais a distinção feita por Dankwart Rustow entre problemas de autoridade, identidade e igualdade é um exemplo que poderia servir perfeitamente como quadro de referência, se as condições necessárias para a “solução” de cada um desses “problemas” e as implicações entre os diversos aspectos fossem completamente exploradas.¹⁵

De qualquer forma, o que poderá necessitar de alguma correção — caso se decida partir da estrutura de O'Donnell e Schmitter — é a ênfase relativamente pequena que eles dão ao problema de igualdade, levantado por Rustow, que se refere basicamente aos graus e formas segundo os quais os “setores populares” passam a participar do sistema socioeconômico e político. Tendo em mente que o “novo” Estado autoritário brasileiro representa, acima de tudo, uma reação ao problema originado pelo surgimento dos setores populares na vida sociopolítica do País, esta dimensão é obviamente crucial, afastando-se do tema para o qual espera-se que este trabalho contribua. Segundo essa orientação, as pessoas seriam levadas a enfatizar o estudo das políticas diretamente relacionadas com a manutenção e garantia da viabilidade dos aspectos autoritários e exclusivos do regime: aqueles que estão ligados ao seu aparato de coerção e de segurança; ao controle dos órgãos de representação das classes ou categorias sociais; ao relacionamento entre os grupos militares e civis (políticos, partidos, sindicatos, empresários); ao relacionamento entre a utilização de instrumentos de coerção direta e de instrumentos de manipulação e legitimação propagandística e simbólica etc. De particular interesse, talvez, dentro da esfera do problema de legitimação do regime autoritário, seria explorar a existência de alguns padrões de relação possivelmente não-plausíveis entre propósitos e efeitos de políticas alternativas. Como os resultados eleitorais e algumas

¹⁴ O'Donnell, Guillermo & Schmitter, Phillippe C. *Work plan for the study of public policy in Latin America*. p. 2 mimeogr.

¹⁵ Veja Rustow, Dankwart A. *A world of nations: problems of political modernization*. Washington, D.C., The Brookings Institution, 1967.

outras evidências sugerem, o regime parecia gozar de maior aceitação enquanto abertamente expunha sua face autoritária do que quando começou a preocupar-se com aspectos como redistribuição econômica e abertura política.

Ao invés de tentar fazer listas de problemas específicos a ser estudados, concluiréi discutindo melhor um aspecto que exemplifica o tipo de questão que deveria orientar o estudo de formas concretas da política pública, especialmente o problema referente ao modo pelo qual o aparato estatal se liga à “sociedade”. Relacionadas com o problema de legitimação sugerido, as perguntas básicas podem ser enunciadas da seguinte forma: como podem os círculos mais íntimos de um regime autoritário, como o que temos no Brasil, trazer à tona o tema de abertura política? Uma vez que isto é proposto como um objetivo explícito do próprio “sistema”, que fatores explicam as formas específicas assumidas pelos desenvolvimentos subseqüentes, caracterizados por uma mistura de decisões ou políticas específicas que tanto favorecem como contradizem esse objetivo? O que podemos esperar como resultado provável do processo assim estabelecido?

Ressalvando devidamente a responsabilidade do papel desempenhado por fatores de natureza circunstancial ou mesmo pessoal, em relação à importância alcançada pelo tema *abertura política* no Governo Geisel, uma forma de enfrentar o problema, que poderia ser frutífera como roteiro de pesquisa, seria observar os dilemas enfrentados pelas Forças Armadas à medida que o seu papel no processo político do País desloca-se de um tipo de poder “moderador” para a responsabilidade governamental integral. *Inter alia*, um modo de conceituar esses dilemas é fornecido pela afirmação de Alessandro Pizzorno sobre a dialética entre “sistemas de solidariedade” e “sistemas de interesses”.¹⁶ O sucesso alcançado pelos militares ao retirar da “sociedade civil” a possibilidade de acesso a decisões cruciais, restringindo acentuadamente a participação em tais decisões às organizações armadas, tende a modificar estas últimas. De corpo coeso em que se constituíam enquanto representavam um dos agentes importantes, no jogo político anteriormente aberto (“um sistema de solidariedade”), passaram a preponderar em um “sistema de interesses” onde estão presentes não apenas fortes incentivos à competição interna, mas também riscos de dissensão. Em consequência, qualquer projeto de “institucionalização” ou de regularização) do processo político, dentro do contexto de indiscutível predominância dos militares, torna-se problemático, o que pode ser ilustrado por toda crise potencial percebida por ocasião do término dos mandatos presidenciais, mesmo muitos anos após 1964.

A solução para esse problema seria, portanto, a expansão da área em que ocorre o processo político ou da quantidade e diversidade de agentes políticos importantes, os quais ajudariam a realçar a coesão interna, fornecendo o elemento de contraste e minimizando os riscos da competição. Isso envolve, no entanto, o perigo óbvio de que certas facções encontradas no sistema de interesse das organizações militares possam procurar o apoio

¹⁶ Pizzorno, Alessandro. *Introduzione allo studio della partecipazione politica. Quaderni di Sociologia*, v. 15, n. 3-4, p. 235-88. Lúg./Dic. 1966.

de setores da sociedade civil, fortificando-se, portanto, em detrimento das outras. (É sugestivo observar, com relação a esse aspecto, como fez recentemente Carlos Castello Branco em sua coluna de *O Jornal do Brasil*, que o Presidente Geisel, apesar de alegar preocupação com a abertura política, não iniciou, com os setores ou poderes civis, qualquer articulação que pudesse ajudar a alcançar essa meta.)

O ponto crítico do dilema consiste, portanto, no fato de que é possível que qualquer tentativa de se atingir o elemento positivo implicado no projeto de abertura política ocasione fortes reações provocadas pelo medo dos riscos que ela envolve. Além da complexidade do problema, há o fato de que, já que a característica básica do sistema autoritário é uma certa opção constitucional quanto à maneira como deve ocorrer a incorporação dos setores populares (ou as restrições a serem a ela impostas), essa incorporação torna-se um ponto importante em qualquer estratégia de expansão do âmbito do processo político e, do ponto de vista do "sistema", justifica-se o temor. Caso se permita que a estratégia expansionista siga seu curso "natural", sua tendência fatalmente resultará em uma profunda redefinição da situação política atual, terminando em alguma forma de populismo.

Se isto ocorrer, as perspectivas a curto e médio prazos poderiam ser tanto a continuidade da rigidez política pela ação recíproca das tendências descritas (cautelosa busca de abertura política como uma forma de sair das dificuldades do "sistema" — considerado aqui um sistema de interesse — seguida de uma "rigorosa" reestruturação da coesão), quanto alguma forma de sistema de partido único, rigidamente controlado pela cúpula — o que pode significar uma fuga das dificuldades do dilema mediante a aceitação da possibilidade de equilibrar a satisfação das necessidades, tanto de expansão como de restrição. A não ser, é claro, que circunstâncias imprevisíveis levem à exacerbação da competição interna dentro da organização militar, a ponto de provocar um impasse entre as tendências competitivas, produzindo, portanto, recurso para as forças externas e para o correspondente desenvolvimento do processo político.

Definitivamente, não há transição automática do nível das especulações apresentadas para o de seleção de maneiras específicas de abordar o estudo de políticas estatais. Sugiro, contudo, que o objetivo que me levou a dizer algo incomum sobre indagações, como as que foram formuladas, deveria definir o quadro para um estudo desse tipo.

Summary

The author's purpose is to point out that whatever the expectations of those who work in the field of policy, he tends to consider as the basic problem to be faced by those who wish to approach the study of public policy as political scientists, the discussion of the following questions: is there a special character to the public policy approach that may be seen as compatible with the distinctive concerns of political science? Does the emphasis on the outputs warrant the expectation, for political science as such, of significant gains either in the understanding of important dimensions

of the political process or in rigor and precision? Or would the success itself of the study of public policy by political science require that any pretense of distinctiveness be abandoned, and that the facts of the area be examined in the very light of the old and "fuzzy" issues of political science? Moreover, would there be any way of doing precisely that in a rigorous manner?

These questions seem all the more appropriated in view of the growing interest for the study of political problems in Brazil and in Latin America.

Talking about the contemporary Brazilian context the author comments that the study of public policy by political scientist should be chiefly oriented toward Robert Salisbury's definition of "constitutional" policies, that is, "the structural characteristics of the authoritative decisional system, i.e. government". He adds his own opinion based on a recent paper by Guillermo O'Donnell and Philippe Schmitter according to which public policy should be seen as "the state in action". This perspective, in his view, implies that specific policies or sets of policies that may be taken for study be considered as so many different indicators in an effort to achieve a diagnosis of the Brazilian state.

A preliminary step to be taken in preparation for such an undertaking would be to set up a map of dimensions or areas of public policy, by which the state relates itself to society. Such an attempt is largely paralleled, as far as the chief categories resorted to are concerned, to several previous theoretical efforts in the study of patterns of development of the modern nation-state. Dankwart Rustow's distinction among the problem of authority, identity and equality is an example that might do just as well as a general guiding if the conditions required for the solution of the political problems and the implications of the relationships among the several dimensions were fully explored.

The author concludes elaborating the following questions about the Brazilian case that should orient the study of concrete forms or types of public policy related to the problem of legitimation: how come that the innermost circles of the Brazilian regime are led to bring up the theme of political opening? Which factors explain the specific forms assumed by subsequent developments characterized by a mixture of specific decisions or policies that both favor and contradict that objective?

LIVRARIAS DA FGV

RIO DE JANEIRO

Livraria Carneiro Felipe
Praia de Botafogo, 188
Tel.: 266-1512 - R. 110

BRASILIA

SCLS, 104 - Bloco A, loja 37
Tel.: 24-3008

SÃO PAULO

Livraria Teixeira de Freitas
Av. Graça Aranha 26, lojas
H e C - Tel.: 222-4142

Livraria Faria Lima
Av. Nove de Julho, 2029
Tel.: 288-3893

SÉRIE BIBLIOTECA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (BAP)

Iniciada em 1953 com a edição de ORGANIZAÇÃO E MÉTODOS, de Harry Miller, a série vem obtendo êxito na tentativa de enriquecer a bibliografia especializada através da publicação de obras que reflitam a realidade administrativa.

Do esforço resultou a elaboração de manuais de indiscutível valia para os que se dedicam ao estudo e às atividades da administração pública, estudantes, administradores, economistas e cientistas sociais em geral, aos quais são oferecidas formulações de problemas administrativos.

A série "BIBLIOTECA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA" inscreve-se, ainda, dentro do propósito de contribuir para a formulação de uma doutrina brasileira da administração pública.

Organização e Métodos

Harry Miller

BAP 1

Técnica de Administração Municipal

Associação Internacional de Administradores Municipais

BAP 2

A Arte da Administração

Ordway Tead

BAP 3

Introdução à Administração Pública

Pedro Muñoz Amato

BAP 4

Introdução ao Planejamento Democrático

John R. Friedman

BAP 5

Princípios de Finanças Públicas

Hugh Dalton

BAP 6

Problemas de Pessoal da Empresa Moderna

Tomás de Vilanova M. Lopes

BAP 7

Administração de Pessoal — Princípios e Técnicas

Beatriz M. de Souza Wahrlich

BAP 8

Direito do Trabalho

Délio Maranhão

BAP 9

O Ensino da Administração Pública no Brasil

Marina Brandão Machado

BAP 10

Classificação das Contas Públicas

José T. Machado Jr.

BAP 11

Administração e Estratégia do Desenvolvimento

A. Guerreiro Ramos

BAP 12

A Intervenção do Estado no Domínio Econômico

Alberto Venâncio Filho

BAP 13

Comunicação em Prosa Moderna

Othon M. Garcia

BAP 14

Fundações — No Direito, na Administração

Clóvis Zobarán Monteiro e Homero

Senna

BAP 15

Planejamento Governamental

Jorge Gustavo da Costa

BAP 16

Custos — Um Enfoque Administrativo

G. S. Guerra Leone

BAP 17

Em Busca de uma Teoria de Descentralização

Paulo Reis Vieira

BAP 18

Nas principais livrarias ou pelo reembolso postal. Pedidos para a Editora da Fundação Getúlio Vargas, Praia de Botafogo, 188 — C.P. 9052 — ZC-02 — Rio de Janeiro - RJ.