

Não-incrementalismo na política pública: a dinâmica de mudança*

DAVID R. CAMERON,
STEFANIE H. CAMERON e
RICHARD I. HOFFERBERT**

1. Introdução; 2. O conceito de incrementalismo: alguns pontos fracos; 3. Não-incrementalismo no financiamento da educação americana; 4. Não-incrementalismo nas responsabilidades de financiamento a nível governamental; 5. Mensuração da mudança não-incremental no financiamento da educação; 6. Moldando o processo político; 7. Variáveis independentes; 8. Resultado: o processo de mudança política; 9. Estabelecimento do modelo de mudança do processo político; 10. Conclusão.

1. Introdução

Uma das mais difundidas concepções de política pública é a que se apresenta sob o nome de incrementalismo. Concebido não só como caracterização do processo político, mas também como paradigma do produto político, o incrementalismo baseia-se na teoria decisória, apoiada por um conjunto de estudos empíricos do processo orçamentário.¹ Tomados em con-

* 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.

** Professores da Universidade de Michigan.

¹ Veja Wildavsky, Aaron. *Politics of the budgetary process*. 2. ed. Boston, Little, Brown and Co., 1974; Davis, Otto A.; Dempster, M.A.H. & Wildavsky, Aaron. A theory of budgetary process. *American Political Science Review*, v. 60. p. 529-47,

junto, a teoria e os estudos empíricos constituem um impressionante edifício que empresta o seu peso ao princípio de que tanto o processo político como o seu produto são caracterizados por continuidade e estabilidade.

Apesar da plausibilidade inerente ao conceito de incrementalismo, esta estrutura contém certos pontos fracos que põem em dúvida pelo menos alguns dos princípios subjacentes ao conceito. Estes pontos fracos tornam-se particularmente evidentes quando se considera a dinâmica de mudança da política pública através do tempo. O fato de que o produto político varia de acordo com o grau dos seus incrementos de mudança, quer através das coletividades de decisores, quer através das áreas políticas para o mesmo conjunto de decisores, só pode ser explicado pelo incrementalismo *a posteriori* (após a decisão). A existência de tais variações no produto acarreta um problema mais importante, diretamente relacionado com o conceito — especificamente a minimização do papel desempenhado pelos decisores, na medida em que podem ou se propõem a exercer um efeito independente sobre o produto, por meio da alteração das peias impostas pela política anterior e das condições externas do ambiente sociopolítico.

A relevância do resultado das pesquisas, exposto aqui, decorre da fraqueza conceitual e empírica do incremento como descrição do processo político. Neste ensaio ocupamo-nos das variações que, através dos estados americanos e durante a década de 60, ocorreram no grau de mudança no financiamento da educação elementar e secundária. O objetivo é estudar a razão pela qual as variações no produto político ocorrem através do tempo ou, em outras palavras, a razão por que os “incrementos” que emergem do processo político variam através de coletividades decisoras. Procuramos descobrir, em particular, aqueles atributos do processo político que podem ser manipulados pelos decisores para alterar a amplitude da mudança, em termos de produto e, além disso, verificar a razão por que certos grupos de decisores se servem desses “instrumentos de poder”, ao passo que outros os ignoram totalmente.²

Concentrando-se no elo de união entre as variações no processo político e no produto político, o presente estudo propõe uma alteração conceitual e metodológica no enfoque analítico que normalmente preside aos estudos sobre política pública nos estados norte-americanos.³ Este estudo

Sep. 1966; Sharkansky, Ira, *The routines of politics*. New York, Van Nostrand, 1969; e Crecine, John P. *Governmental problem-solving*. Chicago, Illinois, Markham Publishing Co., 1969.

² O conceito de “instrumentos de poder” foi desenvolvido por Bauer, Raymond A. The study of policy formation: an introduction. In: Bauer, Raymond A. & Gergen, Kennedy J. ed. *The study of policy formation*. New York, Free Press, 1968. p. 21.

³ Veja Dawson, Richard E. & Robinson, James A. Interparty competition, economic variables, and welfare policies in the American States. *Journal of Politics*, v. 25, p. 265-89, May 1963; Dye, Thomas R. *Politics, economics, and the public*. Chicago, Illinois, Rand McNally, 1966; Hofferbert, Richard I. The relation between public policy and some structural and environmental variables in the American States. *American Political Science Review*, v. 60, p. 73-82, Mar. 1966; Sharkansky, Ira. Government expenditures and public services in the American States. *American Political Science Review*, v. 61, p. 1.066-77, Dec. 1967; Walker, Jackl. The diffusion of innovations among the American States. *American Political Science Review*, v. 63,

inclui o conceito de processo tanto na especificação como na mensuração de variáveis. Assim, incluem-se não só os indicadores estaduais dos ambientes sociais e políticos de massas, mas também um conjunto de medidas do contexto governamental e processualístico dos estados, tais como o índice de profissionalização da burocracia educacional, as responsabilidades de financiamento intergovernamental nesta área política, e a natureza dos sistemas tributários estaduais. Ao proceder assim, procura-se verificar se os decisores podem de fato influenciar a amplitude dos incrementos do produto, por meio da alteração de alguns dos atributos do processo político.

A preocupação com o estudo do processo leva à reformulação dos meios operacionais utilizados para extrair inferências causais dos dados apresentados. O enfoque tradicional encontrado na maioria dos estudos sobre a política pública preocupou-se unicamente com as variações na grandeza dos produtos num determinado ponto temporal, ou numa seqüência de pontos temporais. Infelizmente, tanto o enfoque estático de análise espacial como o enfoque de análise de séries temporais são inadequados para nos fornecerem o fundamento empírico para as inferências relacionadas com os processos de mudança. O primeiro não inclui de forma alguma a mudança, e o segundo obscurece o aspecto quantitativo da mudança por meio da utilização de índices sucessivos do produto total. Estes dois enfoques — o primeiro, característico da maioria dos estudos sobre a política pública nos estados norte-americanos, e o segundo, característico da maioria dos estudos sobre o processo orçamentário⁴ são inadequados se se procura compreender os processos que geram a mudança. Por esta razão, adota-se aqui um terceiro enfoque de análise, raramente utilizado em estudos empíricos sobre o processo político. Este enfoque operacional leva-nos à conclusão de que todas as variáveis incluídas na análise implicam mensuração de mudança.⁵ Como resultado, todas e quaisquer inferências causais que se possam deduzir daqui estão baseadas nas inter-relações entre as mudanças nas variáveis através do tempo, e não unicamente nas inter-relações entre níveis de variáveis num ponto temporal determinado. Cremos que este enfoque analítico impõe um critério de causalidade muito mais rigoroso do que o encontrado nos estudos que utilizam os outros dois enfoques analíticos.

p. 880-99, Sep. 1969; Sharkansky, Ira & Hofferbert, Richard I. Dimensions of state politics, economics, and public policy. *American Political Science Review*, v. 63, p. 867-79, Sep. 1969; Fry, Brian R. & Winters, Richard F. The politics of redistribution. *American Political Science Review*, v. 64, p. 508-22, June 1970.

⁴ Veja, por exemplo, Davis, Dempster & Wildavsky. A theory... *Am. Pol. Sci. Rev.* Outros estudos que utilizam dados distribuídos por séries temporais de modo a criar uma tendência incrementalista são Gray, Virginia. *Innovation in the states: a diffusion study*. *American Political Science Review*, v. 67, p. 1.174-85, Dec. 1973; Brunner, Ronald D. & Brewer, Gary D. *Organized complexity: empirical theories of political development*. New York, Free Press, 1971.

⁵ Para uma aplicação deste processo de análise, veja Cameron, Stefanie H. & Hofferbert, Richard I. The dynamics of intergovernmental responsibility in federal systems: the case of education finance. Trabalho não-publicado, apresentado na Reunião Anual da American Political Science Association, em Chicago, Illinois, em setembro de 1974.

2. O conceito de incrementalismo: alguns pontos fracos

Uma das concepções originadas na vasta quantidade de estudos sobre a política pública, e mais largamente difundida, é o incrementalismo. Os decisores são levados a evitar uma avaliação sinótica, compreensiva e programática da política.⁶ Constrangidos pelas limitações do tempo e por uma informação incompleta, e imersos num complexo organizacional, altamente rotinizados, os formuladores de política pública acabam inevitavelmente por basear-se em normas operacionais simplificadas. Estas normas e rotinas permitem que um comportamento “satisfatório” (*satisficing*), quando não “maximizador” (*maximizing*), ocorra em situações em que a informação é muitas vezes ambivalente ou conflitante quanto ao valor que se espera de decisões alternativas, e nas quais as utilidades normativas de decisões alternativas são, quando muito, ambíguas.⁷ De acordo com estudos de Wildavsky sobre o processo orçamentário, a norma operacional fundamental é de que a avaliação de uma decisão é inerentemente comparativa; isto é, as decisões são tomadas de uma forma relativista e não segundo uma avaliação do mérito absoluto, intrínseco de uma política.⁸ Por meio do que Lindbom cunhou de “comparações sucessivas limitadas”, feitas através de programas realizados durante um determinado ano, e através do tempo, dentro de um programa ou unidade específica, os decisores estabelecem as alocações orçamentárias e o conteúdo programático.

Do incrementalismo no processo decisório resulta um paradigma de incrementalismo no produto político. Os decisores, de acordo com esta concepção, tendem a aceitar a política anterior como base, ou como um dado inalterável, e limitam as suas considerações a aspectos marginais, ou a incrementos dos orçamentos e dos programas; portanto, o produto político apresenta um índice elevado de continuidade através do tempo. Dois estudos — um a nível de órgãos governamentais federais e outro a nível de órgão do governo estadual — mostram até que ponto as dotações orçamentárias tendem a ser uma função linear das anteriores. No seu estudo sobre o processo de dotação orçamentária de 56 unidades, entre 1947 e 1963, Davis Dempster e Wildavsky encontraram confirmação aparente da existência de “um conjunto de regras de decisão temporalmente estáveis e lineares”.⁹ De fato, em dois terços dos casos, concluiu-se que a melhor regra de decisão foi aquela que considerou as alocações orçamentárias aprovadas pelo Congresso, como decorrência das aprovadas no ano ante-

⁶ O mais completo estudo sobre a teoria do processo decisório, relacionado com incrementalismo, encontra-se no trabalho de Lindblom, Charles E. *The science of “muddling through”*. *Public Administration Review*, v. 29, p. 79-88, Spring, 1959; Braybrooke, David & Lindblom, Charles E. *A strategy of decision*. New York, Free Press, 1963; Lindblom, Charles. *The intelligence of democracy: decision-making through mutual adjustment*. New York, Free Press, 1965.

⁷ Sobre o conceito de *satisficing* como uma estratégia do processo decisório, veja Cyert, Richard & March, James, ed. *A behavioral theory of the firm*. Englewood Cliff, Prentice-Hall, 1963.

⁸ Wildavsky. *The politics of the budgetary process*. cit.

⁹ Davis, Dempster & Wildavsky. *A theory...* *Am. Pol. Sci. Rev.* p. 537.

rior.¹⁰ Regra análoga resulta dos estudos de Sharkansky sobre os órgãos de um conjunto de estados norte-americanos, nos quais o melhor indicador de alocações para os órgãos em um determinado orçamento foram as alocações dos orçamentos anteriores.¹¹

Apesar da plausibilidade do incrementalismo como uma estrutura conceitual para compreender o processo e o produto da política pública, a verdade é que essa concepção também tem os seus defeitos. A maioria dos estudos empíricos sobre o incrementalismo toma uma série de órgãos como unidades de análise. Como resultado, há uniformidade no processo decisório. Porém, contrariamente às inferências derivadas de estudos empíricos sobre o incrementalismo, os processos decisórios podem divergir, não só de unidade para unidade, como também dentro do mesmo órgão. Alguns órgãos poderão ser mais bem sucedidos que outros na adoção de um sistema decisório programático, talvez, por exemplo, por funcionarem dentro de um contexto plurianual e multiprogramático. Além disso, inferir a existência de regras de decisão baseadas na continuidade temporal do produto político pode representar um caso de inferência falaciosa do comportamento coletivo de uma instituição, isto é, de um órgão, para o comportamento individual dentro dessa mesma instituição.¹² Assim, é possível que os decisores atuem segundo um esquema de perspectivas sinóticas programáticas e globais, apesar da continuidade aparente das dotações orçamentárias através do tempo. As altas correlações, através do tempo, nos resultados políticos do processo orçamentário podem, em resumo, ser atribuídas não à maneira como são tomadas as decisões dentro da organização mas, sim, aos fatores externos que intervêm no processo. Os estudos orçamentários de Crecine e Sharkansky mostram, por exemplo, que o executivo político, seja um prefeito ou um governador, impõe severas restrições à magnitude das demandas dos órgãos governamentais — restrições que pouco têm a ver com o estilo decisório interno do órgão.¹³ No seu magistral estudo sobre o processo de dotações no Congresso, Fenno também acentua a importância de fatores externos, tais como as tendências econômicas do Congresso, controle partidário exercido sobre ele e a presidência e a orientação dada pelo Poder Executivo.¹⁴

¹⁰ Davis, Dempster e Wildavsky chegaram à conclusão de que as seguintes regras são aplicáveis à maioria dos casos: $X = B Y_t + E_t$, e $Y_t = a X_{t-1} + n_t$. Por substituição, $Y_t = a B Y_{t-1} + E_t$.

$Y_t = a B Y_{t-1} + E_t$

¹¹ Sharkansky, Ira. Economic and political correlates of state government expenditures: general tendencies and deviant cases. *Midwest Journal of Political Science*, v. 11, p. 173-92, May 1967.

¹² Para um resumo de falácias ecológicas e individualistas, veja Alker Jr., Hayward R. *Mathematics and politics*. New York, Macmillan, 1965.

¹³ Crecine, John. *Governmental problem solving*. cit.; e Sharkansky, Ira. Agency requests, gubernatorial support, and budget success in state legislatures. *American Political Science Review*, v. 62, p. 1.220-31, Dec. 1968.

¹⁴ Fenno, Richard F. *The power of the purse: appropriations politics in congress*. Boston Little, Brown & Co., 1966. p. 358-62.

O ponto mais débil dos estudos empíricos que ampliaram o conceito de incrementalismo é a despreocupação com as variações entre as unidades de análise no produto do processo orçamentário. Generalizar sobre o carácter uniforme do processo através das unidades, sejam elas cidades, órgãos estaduais ou federais, é perigoso. Se o produto político é definido em termos mais amplos que a simples formulação de um orçamento, é óbvio que o produto pode variar de unidade para unidade. Se tais variações ocorrem, apesar do carácter uniforme do processo, focalizar então a atenção sobre este processo uniforme é ignorar aspectos interessantes e teoricamente desafiantes do processo de formulação de políticas. Em especial, focalizar a atenção nestes aspectos uniformes é correr o risco de falhar na especificação ou elaboração dos componentes do processo político que originam a variação do produto. Assim, a pressuposição de uniformidade no processo político tende a afastar da agenda intelectual o problema de explicar a razão por que se observam produtos políticos nitidamente divergentes.

É verdade que os estudos empíricos do processo orçamentário consideram as variações no desempenho político, variações estas que tendem a afetar, através do tempo, todos os órgãos de maneira uniforme, e não variações entre ou intra-órgãos, através do tempo. Por exemplo, os estudos de Davis, Dempster e Wildavsky e os de Sharkansky põem em evidência certos períodos de relativa descontinuidade nas dotações orçamentárias de um órgão através do tempo.¹⁵ Em especial, desvios do incrementalismo, definido como a continuidade nas alocações através do tempo, ocorrem com a mudança de controle partidário do Poder Executivo no governo, quer se trate da ascensão de Eisenhower à presidência, em 1952, quer da de Kennedy, em 1960, ou simplesmente da modificação de controle do gabinete do governador, num determinado estado.¹⁶ Somos levados a inferir, entretanto, que, mesmo em época de relativa descontinuidade, os processos de tomada de decisão de todos os órgãos são uniformes. Em outras palavras, reconhece-se que é pequena a possibilidade de que os parâmetros referentes ao processo de tomada de decisão possam variar de órgão para órgão.¹⁷ Na verdade, está bastante implícito o significado substantivo destes parâmetros, que estão no centro do processo político, na medida em que constituem o elo de união entre os agentes institucionais, ao longo do tempo. Se os parâmetros dominantes no estudo de Davis, Dempster e Wildavsky — a_{ij}, que representa o efeito do Congresso nos pedidos do órgão; e b_{ij}, que representa o efeito do órgão sobre a dotação do ano anterior,¹⁸ — são uniformes de órgão para órgão, ou variam probabilisticamente, e não de maneira que indique diferenças consistentes do órgão, ao

¹⁵ Davis, Dempster & Wildavsky. A theory... *Am. Pol. Sci. Rev.*, e Sharkansky, Ira. Economics and political correlates... *Mid. Journ. of Pol. Sci.*

¹⁶ Id. *ibid.*

¹⁷ Deve-se notar que Davis, Dempster e Wildavsky sugerem que os parâmetros de continuidade ao longo do tempo variam de órgão para órgão não dando, porém, qualquer explicação sobre a razão pela qual isso ocorre.

¹⁸ Davis, Dempster e Wildavsky. Veja a nota de rodapé número 10.

longo do tempo, somos então forçados a concluir que os órgãos são igualmente bem sucedidos através do tempo. Em resumo, o caráter uniforme do processo implica uma constância na participação de um orçamento, mantido por vários órgãos ou programas através do tempo,¹⁹ isto é, se todos os órgãos tivessem o mesmo poder aquisitivo, para usar o termo de Sharkansky,²⁰ e se as autoridades responsáveis pela concessão dos fundos atuassem equanimemente em relação às solicitações das unidades, as então mudanças orçamentárias seriam pura e simplesmente uma função das alterações no valor do orçamento total, e a participação dos órgãos, definidos em termos de proporções do orçamento total, permaneceria invariável através do tempo.

Vários estudos sobre política orçamentária, em especial o de Fenno e o de Natchez e Bupp,²¹ mostram que a pressuposição da uniformidade de parâmetros de processamento e da constância das participações orçamentárias relativas é injustificada. No seu estudo do processo orçamentário na Comissão de Energia Atômica (*Atomic Energy Commission*), Natchez e Bupp chegaram à conclusão de que os programas variam consideravelmente na sua relativa “prosperidade”.²² Esses autores mostram que, quando se considera a política a nível de programa dentro dos órgãos, diferentes programas apresentam sensíveis diferenças nos padrões de expansão e retração na participação do orçamento, que mostram que o estabelecimento de prioridades “assemelha-se ao capitalismo do século XIX: as prioridades são estabelecidas por ‘empresários’ ambiciosos... (que) são bem sucedidos na obtenção de apoio político para resistir às reivindicações contínuas de seus competidores, em relação aos recursos do programa”.²³ A mesma imagem do processo orçamentário inerente à política, ao invés de estar simplesmente relacionado com o comportamento rotinizado de burocratas dados à “incrementalização”, permeia o estudo de Fenno sobre as dotações do Congresso. Fenno descobriu diferenças espetaculares na habilidade demonstrada pelos departamentos para obterem maiores parcelas de recursos do Congresso, e sugeriu que dois dos mais importantes parâmetros relacionados com o processo — o apoio interno do Congresso, e o externo, da política executiva e do público, ao órgão — apresentam variações significativas através das unidades de análise.²⁴ Contrariamente às inferências sugeridas pela escola incrementalista de política orçamentária, o processo político é variável e não-uniforme, e estas variações no processo estão sistematicamente relacionadas com as variações no produto. Assim,

¹⁹ Em outras palavras, a co-participação orçamentária só variaria ao longo do tempo se os parâmetros a_0 e B_0 variassem sistematicamente de órgão para órgão, de uma maneira consistente ao longo do tempo.

²⁰ Sharkansky. *Agency requests...* *Am. Pol. Sci. Rev.*

²¹ Natchez, Peter B. & Bupp, Irvin C. Policy and priority the budgetary process. *American Political Science Review*, v. 67, p. 951-63 Sep. 1973; e Fenno. *The power of the purse...*

²² Natchez & Bupp. Policy... *Am. Pol. Sci. Rev.*, p. 960.

²³ Id. *ibid.* p. 963.

²⁴ Fenno. *The power of the purse...* p. 362-413.

órgãos como o Departamento de Educação (*Office of Education*) e o Serviço de Saúde Pública (*Public Health Service*) foram muito mais bem sucedidos que os demais em ampliar suas dotações orçamentárias, em grande parte devido à intensa demanda nacional percebida pelos congressistas em relação a esses programas.²⁵

Os resultados apresentados por Fenno e por Natchez e Bupp têm considerável importância para o estudioso da política pública. Esses resultados sugerem, em especial, que o conceito de incrementalismo pode fornecer uma estrutura imprecisa para a compreensão, tanto da política como do resultado do processo político. Indicam que ocorrem variações importantes no processo orçamentário, e que estas diferenças nos fenômenos relacionados com o processo, contribuem para variações significativas no resultado. Em decorrência, a participação proporcional nos orçamentos, obtida por órgãos e programas, evidencia consideráveis alterações ao longo do tempo. Mais importante ainda, estes estudos, assim como outros que procuram relacionar as variações do processo às do produto, sugerem que um aspecto digno de consideração no estudo da política pública poderia ser a investigação sistemática do grau de incrementalismo dentro de um programa através do tempo, ou através de diversos programas num ponto temporal definido.²⁶ Em resumo, estes estudos mostram que nem todos os "incrementos" apresentam a mesma magnitude proporcional, e que as variáveis relacionadas com o processo, tais como a capacidade dos decisores para mobilizar apoio, podem desempenhar um papel relevante na determinação do tamanho destes incrementos. Contrariamente às inferências de estudos incrementalistas, os decisores estão imersos na política, e podem alterar substancialmente o processo. Se é verdade que os decisores atuam "à margem" do programa político, verdade é também que desempenham um papel central na alteração da magnitude e do conteúdo destas "margens".²⁷

3. Não-incrementalismo no financiamento da educação americana

Para quem se preocupa com o estudo do não-incrementalismo, não há campo mais apropriado que o financiamento da educação. Como sugere o estudo de Fenno, a educação ocupou um lugar à parte na magnitude dos aumentos no financiamento, ocorrido durante o período que vai de 1947

²⁵ Id. *ibid.* p. 365-93 e 400.

²⁶ Natchez & Bupp em *Policy... Am. Pol. Sci. Rev.* sugerem que o problema para Davis, Dempster e Wildavsky, em *A theory of the budgetary process (Am. Pol. Sci. Rev.)*, reside no uso de órgão, e não de programas como unidades de análise. Discordamos e sentimos que a crítica de Natchez e Bupp envolve uma questão mais fundamental do tipo de análise longitudinal empregada e não simplesmente as unidades de análise. Em outras palavras, sua crítica seria ainda válida, mesmo que Davis, Dempster e Wildavsky tivessem utilizado programas ao invés de órgãos.

²⁷ Sobre o conceito de elites atuando para modificar a política pública, veja Hofferbert, Richard I. *Elite influence in state policy formation: a model for comparative inquiry. Polity*, v. 2, p. 316-44, Spring 1970.

a 1963.²⁸ Este padrão de crescimento não-incremental continuou durante a década de 60. Enquanto, por exemplo, o financiamento de todas as despesas governamentais gerais aumentou cerca de 89%, ou aproximadamente 9% ao ano durante o período de 1960-1970, as despesas com a educação aumentaram por volta de 154%. À guisa de contraste, o financiamento da defesa nacional e das relações internacionais — a única função governamental que despendeu mais recursos que a educação — apresentou, apesar da guerra no Vietnã e no Camboja, uma taxa muito mais baixa de aumento durante essa década.²⁹ Em conclusão, mesmo que os processos de alocação orçamentária fossem uniformes para a defesa e para a educação — e há razões muito plausíveis para acreditar que não o foram, simplesmente devido à concentração de toda a autoridade política orçamentária quanto à defesa nacional a nível de governo federal — é de uma evidência cristalina que os resultados do processo variaram.

Um exemplo das diferenças orçamentárias experimentadas por vários grupos funcionais ressalta dos dados apresentados na tabela 1, da qual constam as dotações funcionais de todas as despesas gerais do governo para 1960 e para 1970.³⁰ Estes dados, que representam a participação funcional no orçamento nacional global, indicam até que ponto a educação cresceu em termos orçamentários em relação a outras funções. Muito mais que qualquer outra área de política, incluindo a área do bem-estar social, que se beneficiou da “guerra” contra a pobreza, a educação apresentou um padrão de crescimento não-incremental nas despesas. Como resultado, a participação desta área política nas despesas totais de todos os governos aumentou de 15,1%, em 1960, para 20,3%, em 1970.³¹ Refletindo demandas para expansão e melhoria da educação nas décadas de 50 e de 60, a manifestação mais visível deste processo orçamentário — as despesas correntes por aluno — mais do que duplicaram na década de 1960. Na verdade, o crescimento foi tal que a noção convencional de que a política muda por incrementos pareceria inaplicável se considerássemos incrementos os pequenos aumentos regulares à margem de uma base política muito mais ampla.

4. Não-incrementalismo nas responsabilidades de financiamento a nível governamental

A área política da educação é atraente para o estudioso do não-incrementalismo, não só porque representa um caso de aumento orçamentário rela-

²⁸ Fenno. *The power of the purse...* p. 392.

²⁹ *Statistical abstract of the United States*, 1962. p. 419; e *Statistical Abstract of the United States*, 1972. p. 410-1.

³⁰ As despesas governamentais gerais incluem todas as despesas em todos os níveis de governo, com exceção daquelas com empresas de serviços públicos, com armazenamento de bebidas e as relacionadas com seguros.

³¹ O fato de que foram as três maiores áreas políticas que acusaram o índice mais elevado de mudança na co-participação orçamentária, poderá representar mais um

Tabela 1

*Alterações nas dotações funcionais de todas as despesas gerais
do governo, em 1960 e em 1970*

Função	Proporção de todas as despesas		
	1960	1970	Mudança, 1960-1970
Defesa nacional e relações internacionais	36,9	30,6	— 6,3
Educação	15,1	20,3	+ 5,2
Bem-estar social	3,5	6,4	+ 2,9
Sistema rodoviário	7,4	6,1	— 1,3
Saúde e hospitais	4,1	4,9	+ 0,8
Recursos naturais	6,5	4,2	— 2,3
Serviços postais	2,9	2,8	— 0,1
Veteranos	2,9	2,0	— 0,9
Segurança pública e serviços correcionais	1,5	1,7	+ 0,2
Pesquisa e tecnologia espacial	0,2	1,3	+ 1,1
Saneamento e esgotos	1,4	1,2	— 0,2
Habitação e renovação urbana	0,9	1,2	+ 0,3
Transporte aéreo	1,0	0,8	— 0,2
Proteção contra incêndios	0,8	0,7	— 0,1
Segurança contra o desemprego	0,4	0,7	+ 0,3
Parques e recreação	0,5	0,6	+ 0,1
Juros sobre débitos	7,2	6,7	— 0,5
Outras funções	14,0	14,1	+ 0,1
Total	107,2	106,3	

tivamente grande, dentro de um campo político que absorve uma parcela considerável das despesas governamentais, mas também porque o padrão de não-incrementalismo se encontra disperso através do sistema de governo federal. Ao contrário do caso da defesa nacional, a política educacional não está confinada a nível nacional de governo. Na verdade, como foi confirmado pelo Supremo Tribunal dos Estados Unidos (*U. S. Supreme Court*) na sua decisão sobre o caso *San Antonio Independent School District versus Rodriguez*,³² a política educacional tem sido sempre responsabi-

lidade ao conceito de incrementalismo. Isso nos levaria a concluir que o índice mais elevado de mudança ao longo do tempo ocorreria nas áreas políticas que fossem menos burocratizadas e que envolvessem apenas pequenas parcelas dos orçamentos totais.

³² Parecer preliminar do Supremo Tribunal dos Estados Unidos, 411 US 1, 58 (1973), anulando o caso *Rodriguez versus San Antonio Independent School District*, 337 F. Supp. 280 (W. D. Texas, 1971).

lidade constitucional dos estados norte-americanos. Estes, por sua vez, delegaram boa parte da responsabilidade de financiamento da educação aos governos locais, o que deu origem a uma estreita associação entre a capacidade financeira do município e as despesas educacionais, objeto de tantos processos judiciais nos últimos anos.³³

Na tabela 2 apresentam-se dados sobre as mudanças ocorridas na participação orçamentária dos três níveis de governo nos Estados Unidos durante a década de 60. Esses dados mostram que o financiamento da educação e, até certo ponto, do bem-estar social, experimentou um crescimento considerável, em relação a outras funções, nos três níveis de governo. A educação não só foi de longe a função política mais dispendiosa dos estados e das municipalidades norte-americanas, mas também experimentou o maior aumento líquido na participação orçamentária nesses dois níveis de governo. Uma das informações mais interessantes da tabela 2 é a sugestão de uma mudança espetacular nas prioridades fiscais dos governos estaduais durante a década de 60 — mudança que acompanhou paralelamente a tão decantada expansão do papel desempenhado pelo governo no domínio da educação.³⁴ De fato, o aumento na participação dos orçamentos dos estados com relação à educação foi maior que o de qualquer outro programa em qualquer dos três níveis de governo.

Mais que qualquer outra área política, a educação manifesta um padrão de participação na responsabilidade de financiamento entre os três níveis de governo. Ainda que não fosse por outra razão senão a de ser a única área política que se beneficia da maior parcela dos orçamentos de mais de um nível de governo, a educação engloba as complexidades das relações intergovernamentais que caracterizam a política interna nos sistemas federais.³⁵ Os dados apresentados na tabela 2 mostram que a educação

³³ Muitos estados estiveram envolvidos em ações judiciais sobre a questão das desigualdades intra-estaduais no financiamento da educação. Entre as ações mais importantes, além do caso *Rodriguez versus San Antonio*, contam-se *Van Busart versus Hatfield*, 334 F. Supp. 872 (S. D. Minnesota, 1971); *Robinson versus Cahill*, 62 NJ 473, 303 A. 2d 273 (1973); *Milliken versus Green*, 203 NW 2d 457 (1972); e *Serrano versus Priest*, 483 P. 2d 1.241, 1.244 (Califórnia, 1971). A última ação ainda se encontra nos tribunais.

³⁴ Sobre a expansão do papel do governo federal na educação pública, veja Wise, Arthur E. *Rich schools, poor schools: the promise of equal education opportunity*. Chicago, Illinois University of Chicago, 1968; Bailey, Stephen K. & Mosher, Edith K. *ESEA: the office of education administers a law*. Syracuse, New York, Syracuse University, 1968; Berke, Joel S. & Kirst, Michael W. ed. *Federal aid to education: who benefits? Who governs?* Lexington, Mass. D.C. Heath 1972; Reischauer, Robert D. & Hartman, Robert W. & Sullivan, Daniel J. *Reforming school finance*. Washington D. C., Brookings, 1973; e Berke, Joel S. *Answers to inequity: an analysis to the new school finance*. Berkeley, California, McCutchan Publishing Co., 1974.

³⁵ Sobre o federalismo como sistema de governo, veja Bowie, Robert R. & Friedrich, Carl J. ed. *Studies in federalism*. Boston, Little, Brown and Co., 1954; Macmahon, Arthur M. ed. *Federalism: mature and emergent*. Garden City, Doubleday, 1955; Riker, William H. *Federalism: origins, operations, significance*. Boston, Little, Brown and Co., 1964; Wildavsky, Aaron. ed. *American federalism in perspective*. Boston, Little, Brown and Co., 1967; Grodzins, Morton. *The American system: a new view of government in the United States*. ed. Daniel J. Elazar, Chicago, Rand McNally,

Tabela 2

*Mudanças nas dotações funcionais das despesas gerais do governo para os níveis federal, estadual e local, 1960 e 1970**

Função	Nível de governo								
	Federal			Estadual			Local		
	1960	1970	Mudança	1960	1970	Mudança	1960	1970	Mudança
Defesa nacional e relações internacionais	56,7	50,5	— 6,2	—	—	—	—	—	—
Educação	2,0	5,3	+ 3,3	32,5	39,8	+ 7,3	44,4	46,8	+ 2,4
Bem-estar social	2,5	6,2	+ 3,7	13,6	17,0	+ 3,4	6,5	8,1	+ 1,6
Sistema rodoviário	3,6	3,0	— 0,6	26,9	17,4	— 9,5	10,0	6,5	— 3,5
Saúde e hospitais	1,9	2,9	+ 1,0	7,6	6,9	— 0,7	5,8	6,0	+ 0,2
Recursos naturais	8,8	5,4	— 3,4	3,2	2,9	— 0,3	1,0	0,7	— 0,3
Serviços postais	4,5	4,6	+ 0,1	—	—	—	—	—	—
Juros	9,2	8,4	— 0,8	2,0	1,9	— 0,1	3,3	3,5	+ 0,2

* Inclui somente as funções contempladas com mais de 2% de todas as despesas governamentais, 1970.

apresentou mudanças não-incrementais em meio de uma relativa “prosperidade” — para nos servirmos da terminologia de Natchez e Bupp³⁶ — em cada um dos níveis de governo. Esses dados, porém, não indicam se as mudanças não-incrementais nas taxas de financiamento durante a década de 60 foram acompanhadas de alterações significativas nas responsabilidades de financiamento, pelos três níveis de governo. Presumivelmente, se o argumento precedente — de que o processo político e o produto estão ligados — fosse correto, seríamos levados a descobrir nos padrões de responsabilidade de financiamento, uma alteração relevante durante a década de 60. Na medida em que este fenômeno da co-responsabilidade de financiamento representa o atributo dominante do processo político dos sistemas federais, poderia, logicamente, ter havido uma mudança não-incremental na distribuição de fundos entre os diversos níveis governamentais que contribuíram para a mudança não-incremental nas parcelas orçamentárias alocadas à educação.

Na tabela 3, apresentam-se dados para indicar a participação dos fundos totais alocados às escolas públicas primárias e secundárias — que representam uma maioria substancial de todo o financiamento educacional³⁷ — pelos governos federal, estadual e local. A tabela inclui dados de 1950 a fim de permitir uma base comparativa para avaliar as mudanças na co-participação de financiamento entre os três níveis durante a década de 60. Os dados apresentados na tabela 3 mostram que a década iniciada em 1960 alcançou em relação ao que aconteceu na década anterior, um elevado índice de mudança no que se refere às responsabilidades de financiamento. Enquanto os governos locais continuaram a contribuir, em 1970, com mais de 50% de todos os fundos para o ensino público primário e secundário, essa contribuição declinou visivelmente na década de 60. Em contraste, a participação do governo federal — embora ainda a menor dos três níveis de governo, em 1970 — aumentou dramaticamente na década de 60, principalmente por ocasião do *Elementary and Secondary Education Act*, de 1965.³⁸ Se bem que deva permanecer até certo ponto no plano das conjecturas, se as mudanças nas responsabilidades por financiamento, que ocorreram na década de 60 foram, de fato, não-incrementais,

1966; Sundquist, James L. & Davis, David W. *Making federalism work: a study of program coordination on the community level*. Washington, D. C., Brookings, 1969; Elazar, Daniel J. *American federalism: a view from the states*. 2. ed. New York, Crowell, 1972; e Pressman, Jeffrey & Wildavsky, Aaron. *Implementation*. Berkeley, University of California Press, 1973. Uma das poucas tentativas para estudar sistematicamente o impacto do federalismo, como sistema de governo, na política pública é a de Cameron, David R. & Hofferbert, Richard I. The impact of federalism on education finance: a comparative analysis. *European Journal of Political Research*, v. 2, p. 225-58, Sep. 1974.

³⁶ Natchez & Bupp. Policy... *Am. Pol. Sci. Rev.*

³⁷ A educação pública foi responsável por 78,7% de todas as despesas educacionais em 1960, e 80,9% de um total de US\$ 56,8 bilhões em 1970 (em 1960 era acima de US\$ 19,4 bilhões). De todos os ramos da educação pública, o ensino primário e o secundário foram responsáveis por 80,8% em 1960 e 72,3% em 1970. Estes dados foram extraídos de *Statistical Abstract of the United States*, 1962, e 1972.

³⁸ Veja Berke & Kirst, ed. *Federal aid to education: who benefits? Who governs?*

Tabela 3

Proporção dos fundos com que os governos federal, estadual e local contribuem para a educação pública primária e secundária

Ano	Nível de governo		
	Federal	Estadual	Local
1950	2,9	39,8	57,3
1960	4,4	39,1	56,5
1970	8,0	39,9	52,1

Fonte: *Statistical Abstract of the United States*, 1973. p. 127.

tudo leva a crer que o fluxo dessas responsabilidades foi muito mais intenso do que na década anterior.

Os dados da tabela 3 mostram que a política educacional estava-se tornando, na década de 60, progressivamente “nacionalizada”. O processo mais importante da mudança parece ter sido claramente a expansão do papel desempenhado pelo governo federal. Pode-se então encontrar apoio para o argumento aduzido por Rose nas mudanças de participação governamental ilustradas na tabela 3, de que a política pública está-se tornando progressivamente dominada pela “política nacional”, e que os estados e as municipalidades estão, em contraste, declinando em importância, e se tornando um mero reflexo dos “padrões nacionais”.³⁹ Esta imagem estática pode, por um lado, refletir não a estabilidade, ao longo do tempo, do papel desempenhado pelos estados no financiamento da educação, mas, pelo contrário, a disparidade na direção das mudanças nos estados. Em outras palavras, a aparente ausência de mudança no papel dos estados, evidenciada pelos dados da tabela 3, pode, de fato, mascarar mudanças substanciais e não-incrementais ao nível do financiamento estadual (e local) em certos estados.

A fim de verificar se o não-incrementalismo no financiamento da educação americana na década de 60 era manifesto na participação dos estados e das municipalidades, tanto quanto no do governo federal, a tabela 4 apresenta, para um grupo específico de estados, as mudanças prioritárias na participação do financiamento total da educação pública ao nível primário e secundário, para os quais cada um dos três níveis de governo contribuiu. Estes dados sugerem que, quando se desagrega con-

³⁹ Rose, Douglas D. National and local forces in state politics: the implications of multi-level policy analysis. *American Political Science Review*, v. 67, p. 1.162-73, Dec. 1973, especialmente p. 1.167-72.

Tabela 4

Mudança na responsabilidade de financiamento da educação pública primária e secundária, por parte dos governos federal, estadual e local, 1960-1970

Nível de governo						
	Federal		Estadual		Local	
ACRÉSCIMO	Wyoming	16,7	Alasca	22,2	Nevada	1
	Mississippi	12,8	Havaí	18,6	Oregon	
	Arkansas	10,9	Ilinois	17,8	Washington	
	Carolina do Norte	10,4	Iowa	17,6	Novo México	
	Kentucky	9,1	Nebraska	13,6	Carolina do Sul	
	Louisiana	8,9	Vermont	11,9	Wyoming	
	Tennessee	8,8	Rhode Island	11,6	Delaware	
	West Virginia	8,1	Utah	11,3	Connecticut	
	Alabama	7,6	Kansas	8,5	Massachusetts	
	Flórida	7,5	Colorado	8,2	Pensilvânia	
DECRÉSCIMO	Havaí	— 4,9	Wyoming	— 19,4	Alasca	— 2
	Connecticut	— 1,2	Nevada	— 18,3	Ilinois	— 2
	Nevada	— 1,2	Carolina do Sul	— 10,1	Iowa	— 1
	New Hampshire	— 0,3	Oregon	— 9,8	Nebraska	— 1
	Washington	— 0,2	Delaware	— 8,4	Havaí	— 1
			Louisiana	— 8,2	Vermont	— 1
			Tennessee	— 8,2	Rhode Island	— 1
			West Virginia	— 8,2	Dacota do Sul	— 1
			Novo México	— 7,2	Utah	— 1
			Geórgia	— 6,4	Mississippi	— 1

Fonte: Department of Health, Education and Welfare. *Digest of educational statistics*. 1962, 1972.

tribuição às médias, para todos os estados e municipalidades, um índice de mudança consideravelmente menor nas responsabilidades de financiamento ocorre num grande número de estados. Principalmente a nível estadual, mas, em menor escala, também entre as municipalidades, ocorreram mudanças cuja amplitude excedeu a verificada em relação ao auxílio federal. Se era verdade que a direção das mudanças na participação federal era muito mais uniforme, é também verdade que as mudanças mais espetaculares nas responsabilidades de financiamento tiveram lugar a nível estadual. Em termos de mudança não-incremental, a substituição do estado pela municipalidade, no que se refere a financiamento, foi mais dramática, ainda que menos universal, do que parece ter sido a substituição do governo federal por uma parcela do governo estadual. De fato, uma vez que a substituição do financiamento do governo estadual pelo governo federal parece ter sido, no seu conjunto, um fenômeno sulista, poderíamos sentir-nos inclinados a concluir que se tratou de uma substituição da municipalidade pelo estado, tal como aconteceu no Havaí, Illinois, Iowa, Vermont e Utah, onde se deu o processo mais generalizado da mudança pela responsabilidade do financiamento.⁴⁰

Resumindo, demonstramos que a política educacional apresenta um índice elevado de mudança, tanto no conjunto dos níveis de financiamento, em relação a outras áreas políticas, como nas responsabilidades de financiamento assumidas pelo governo federal e por vários governos estaduais, índice que é suficientemente grande para justificar o termo de não-incremental. É a explicação de como esta mudança não-incremental se deu no produto, isto é, ao nível de financiamento, e no processo, isto é, ao nível de responsabilidade de financiamento, que constitui o problema central da tese aqui exposta.

5. Mensuração da mudança não-incremental no financiamento da educação

O analista político, preocupado com a mensuração da mudança não-incremental no financiamento da educação, deve encarar pelo menos três questões fundamentais:

1. São as medidas de financiamento indicadores adequados do produto do processo político?

⁴⁰ A presença de um nítido efeito de substituição entre o financiamento da educação por parte do estado e das municipalidades (indicado por uma correlação de 0,97 entre uma medida do declínio na participação municipal e o aumento na participação estadual), assim como a responsabilidade constitucional dos estados pelo financiamento da educação municipal sugerem que não se deve separar, para efeitos de análise, fundos estaduais e municipais despendidos com educação. As duas fontes de financiamento (juntamente com a ajuda federal) são tratadas pelos decisores como um todo, e é em termos de fundos combinados, tendo como unidade de medida o aluno, que os decisores educacionais avaliam o produto político neste campo. Para uma opinião contrária, veja Sharkansky, Ira. *Economic and political correlates...* *Mid. Journ. of Pol. Sci.*

2. Como se pode medir a mudança?

3. Que período de tempo deve ser considerado para mensuração da mudança?

A preocupação com o financiamento da educação levanta imediatamente a indagação para saber se as despesas são um indicador apropriado para o produto do processo educacional. Muitos estudiosos argumentam que as despesas, em geral, não estão relacionadas com os níveis de serviço dentro de uma área política determinada, e que é o nível de serviço, e não o de despesas, o fator de mensuração mais preciso do produto político.⁴¹ Em nenhuma área política este ponto de vista foi melhor articulado ou recebeu maior legitimação que na educação, em grande parte devido ao profundo efeito causado pelo *Coleman Report*.⁴² Este estudo, que engloba uma enorme quantidade de dados referentes a crianças, em diversos níveis de escolaridade, e que foi levado a cabo como resposta à orientação explícita do *Education Act*, de 1965, levou à conclusão de que virtualmente todas as variáveis relacionadas com a escola, incluindo as despesas, têm pequeno impacto nos índices de aproveitamento dos alunos e pouco concorrem para afetar as disparidades nesses resultados. Concluiu, pelo contrário, que eram os fatores do ambiente familiar, tais como a situação financeira, a raça, a educação dos pais etc. que explicavam a maioria das diferenças entre os alunos.⁴³ Esta interpretação tem resistido a subsequentes reanálises dos dados de Coleman, e muitos estudiosos concordaram com Moynihan ao dizer que “as relações entre os recursos aplicados e o produto educacional, aceitas por todos os sistemas escolares, todas as legislaturas, todos os executivos, na realidade não se apresentam de forma alguma como provadas”.⁴⁴

Nos últimos anos, porém, a sabedoria convencional a respeito do caráter inconsequente das despesas educacionais em relação ao rendimento escolar dos alunos, tem sido sujeita a análises cada vez mais sofisticadas, demonstrando que as conclusões de Coleman eram, até certo ponto, o produto da metodologia empregada.⁴⁵ Em nítida contradição com esse

⁴¹ Veja, por exemplo, Sharkansky, Ira. *Government expenditures...* *Am. Pol. Sci. Rev. Sci. Rev.*

⁴² Veja Coleman, James S. et alii. *Equality of educational opportunity*. Washington, D. C., U. S. Government Printing Office, 1966.

⁴³ Id. *ibid.*

⁴⁴ Moynihan, Daniel P. *Maximum feasible misunderstanding: community action in the war on poverty*. New York, Free Press, 1969.

⁴⁵ Entre os estudos que levantaram sérias dúvidas sobre a metodologia empregada no Coleman Report (e, portanto, sobre as suas implicações políticas substantivas), encontram-se os de Bowles, Samuel S. & Levin, Henry M. *Determinants of scholastic achievement — an appraisal of some recent evidence*. *Journal of Human Resources*, v. 3, p. 3-24, Winter 1968; Cain, Glen G. & Watts, Harold W. *Problems in making policy inferences from the Coleman Report*. *American Sociological Review*, v. 35, n. 2, p. 228-42, Apr. 1970; Hanushek, Eric A. & Kain, John F. *On the value of “equality of educational opportunity” as a guide to public policy*. In: Mosteller, Frederick & Moynihan, Daniel P. *On equality of educational opportunity*. New York, Random House, 1972. p. 116-45; e Armor, David J. *School and family effects on black and white achievement: a reexamination of the USOE data*. In: Mosteller & Moynihan. *op. cit.* p. 168-229.

estudo, as despesas — tais como salários de professores e instalações escolares — parecem estar relacionadas com o rendimento dos alunos, em grande parte porque é através da alocação diferencial de fundos para a educação, que fatores de “ambiente familiar”, tais como a raça e a renda familiar, se manifestam na política pública.⁴⁶ Assim, Levin, Guthrie, Ribich, Goodman e James concluíram, por meio de seus estudos, que os índices de aproveitamento escolar tendem a refletir as disparidades que ocorrem entre os distritos escolares no financiamento da educação — disparidades que, como mostraram decisões judiciais recentes, estão intimamente relacionadas com as diferenças financeiras dos distritos escolares.⁴⁷ Em virtude da evidência maciça produzida pelos queixosos nos casos *Serrano versus Priest*, *Rodriguez versus San Antonio*, e outros, levados a tribunal, seríamos levados a crer que a “sabedoria convencional”, trazida à luz devido ao *Coleman Report*, encontrava-se largamente desacreditada em meados da década de 70.⁴⁸

Considera-se que o financiamento da educação exerce um papel crítico na formulação de tais itens componentes de “serviço”, uma vez que o nível de aproveitamento escolar dos alunos é mais um fator a adicionar à atração substantiva desta área política. Deveríamos, naturalmente, notar que, mesmo que não existisse um elo entre as despesas e os serviços, o financiamento da educação é um campo atraente para o estudioso da política pública, por se tratar de uma área muito importante para o sistema político, ocupando o primeiro lugar na alocação fiscal interna.

Uma razão igualmente importante para o estudo do financiamento educacional, independentemente do impacto das dotações financeiras no nível de rendimento individual, é o fato de que existe uma grande variação entre os governos do sistema político americano em relação aos níveis e taxas de mudança nestas dotações financeiras. Enquanto as despesas correntes

⁴⁶ Grande parte do pretenso efeito da cultura familiar em relação às facilidades escolares descritas pelo Coleman Report deriva do pressuposto errôneo de que os dois grupos de variáveis são independentes. De fato, há fortes razões para suspeitar da pluricolinearidade, ou da variação conjunta ou partilhada, situação que se torna ainda mais óbvia se se considerarem, como unidades de análise, não os indivíduos, mas sim os distritos escolares. Veja Hanushek & Kain. On the value... In: Masteller & Moynihan, ed. op. cit.

⁴⁷ Veja Guthrie, James S. W., Kleindorfer, George B., Levin, Henry M. & Stout, Robert T. *Schools and inequality*. Cambridge, Massachusetts, Massachusetts Institute of Technology, 1971; Ribich, Thomas I. *Education and poverty*. Washington, D. C., The Brookings Institution, 1968; Goodman, Samuel M. *The assessment of school quality*. Albany, New York, The State Education Department of New York, 1959; Benson, Charles S. et alii. *State and local fiscal relationships in public education in California*. Sacramento, California, Senate Fact Finding Committee on Revenue and Taxation, Mar. 1965; e James, H. Thomas; Kelly, James A. & Garms, Walter I. *Determinants of educational expenditures in large cities of the United States*. Stanford, California, Stanford University School of Education, 1966.

⁴⁸ É verdade, sem dúvida, que a sabedoria convencional permanece forte em alguns contextos. Exemplo recente de atividade erudita no campo da educação, que aceita como premissa subjacente as conclusões do Coleman Report, é encontrada na obra de Jencks, Christopher et alii. *Inequality: a reassessment of the effect of family and schooling in America*. New York, Harper and Row, 1972.

por aluno forem, como aconteceu em 1971, de 489 dólares no Alabama a 1,370 dólares, em Nova Iorque,⁴⁹ o estudioso pode obter uma boa visão da dinâmica do processo político. Naturalmente é verdade que a nossa preocupação aqui é a investigação dos processos de mudança no financiamento, e não a explicação da razão por que ocorrem as variações ao nível de financiamento. É também verdade, porém, que existe um grau considerável de variação entre os diferentes governos americanos na taxa de mudança em financiamento, ao longo do tempo. Por exemplo, embora a Califórnia tenha experimentado um aumento considerável nas despesas por aluno durante a década de 60 — da ordem de 78% — temos que reconhecer, contudo, que ficou aquém de outros estados, tais como Vermont e Virgínia, que triplicaram suas despesas por aluno durante a mesma década.⁵⁰ Se, como parece, a taxa de mudança na Califórnia foi suficientemente grande para justificar o termo não-incremental, é evidente que as taxas de mudança entre os estados diferem grandemente. Em resumo, apesar de ter a política educacional apresentado, em seu conjunto, comparativamente com outras áreas políticas, um padrão específico de mudança não-incremental, houve uma importante variação na magnitude destes “não-incrementos”.

É precisamente esta variabilidade no grau de incrementalismo que torna possível investigar sistematicamente o processo de mudança. Como o não-incrementalismo é variável, pode-se descobrir nos parâmetros subjacentes ao processo político, analisando as relações entre o não-incrementalismo, medido como variável, e um conjunto de elementos hipotéticos relacionados com o processo. Podem ser empregados pelo menos três tipos de medida de mudança para indicar a taxa de não-incrementalismo no financiamento da educação dentre os estados: diferenças de prioridade, proporções (como no caso da Califórnia), e resíduos das regressões.⁵¹ Para esta análise usa-se a última técnica — a dos resíduos obtidos através da regressão de dados, para uma determinada variável, num determinado ano, sobre os dados para a mesma variável num ano anterior. Escolheu-se essa técnica por causa da necessidade de criar-se uma medida que não inflacione artificialmente os valores daqueles estados cuja variável tem resultados relativamente baixos no momento inicial. Este problema — deve-se ressaltar — representa a principal debilidade da técnica de proporções. Parte da causa da grande disparidade, por exemplo, entre as taxas de mudança na Califórnia e em Vermont, reside no fato de que as despesas em Vermont são muito mais baixas no início do período considerado. Era necessário, além disso, utilizar uma medida que, embora não inflacionasse a taxa de

⁴⁹ Dados extraídos de *Digest of Educational Statistics*, 1971. Washington, D. C., GPO, 1972. p. 59. No Alasca as despesas por aluno foram as mais altas do país — US\$ 1,429.00. Entretanto, isto reflete, em parte, a inflação nos níveis de custo causada pelo isolamento geográfico, razão por que não são totalmente comparáveis aos índices de despesas de outros estados.

⁵⁰ *Digest of Educational Statistics*, 1961. Washington, D. C., GPO, 1962.

⁵¹ Veja Otis D., Duncan; Cuzzort, R. P. & Duncan Beverly. *Statistical geography*. Glencoe, Illinois, Free Press, 1961.

mudança para aquelas unidades que tivessem níveis de despesas relativamente baixos em um item específico no início do período considerado, deveria, não obstante, levar em conta a base inicial. Se as proporções tendem a dar demasiado relevo ao índice relativo de mudança dos "baixos escores" iniciais, as diferenças de prioridade tendem, em contraste, a minimizar o índice de mudança dessas unidades em relação àquelas que podem ter apresentado níveis mais altos do item no ano inicial. Em resumo, deseja-se uma medida que considere a mudança em relação à base inicial, mas que não inflacione o índice de crescimento para certas unidades.

Um dos meios de aproximação de tal medida é a regressão dos dados a um segundo momento, em relação aos dados do momento anterior, o que produz resíduos ou desvios além do que seria de se esperar se a unidade tivesse revelado uma taxa de mudança igual à média nacional. Enquanto não forem detectados efeitos decorrentes do estabelecimento de tetos que possam limitar o crescimento das unidades que tinham as taxas mais elevadas do item, no período inicial, os resíduos derivados da regressão fornecerão uma medida de mudança insuspeita em relação aos valores iniciais da variável.⁵² Além disso, a técnica residual tem o efeito de tirar aos dados o seu caráter indicativo — isto é, de remover aquela parcela de mudança que não é específica do estado, que é geral ou indicativa da tendência nacional. Mantendo constante a tendência nacional global, de coleta de dados em diferentes pontos temporais, a técnica residual acentua o grau em que a mudança de cada estado foi específica e sujeita a processos de mudança dentro do estado, ao invés de ser simplesmente uma função dos processos de mudança a nível nacional.⁵³

Não há critérios determinantes quanto ao período de tempo a ser escolhido para a análise. Há, porém, certas restrições. Não se deseja utilizar um período de tempo tão amplo que torne quase impossível especificar a duração determinada dos elementos do processo, capazes de gerar as mudanças em uma variável dependente. Por outro lado, não se deseja utilizar um período de tempo tão limitado que faça com que as variações ocorridas venham a representar simplesmente desvios em um determinado ano, de uma tendência mais ampla, que está atuando em direção contrária. Está claro também que é desejável utilizar um período de tempo que seja suficientemente longo, de modo a permitir a incidência da mudança em variáveis independentes, especificadas. Em outras palavras, deseja-se um

⁵² Deve-se salientar que, à medida que os efeitos do estabelecimento de tetos *estão* presentes, os resultados obtidos por meio da técnica residual serão semelhantes aos obtidos por meio da técnica de mudança proporcional.

⁵³ Rose, em *National and local forces in state politics ... Am. Pol. Sci. Rev.*, coloca grande ênfase nesses processos a nível nacional e sua conseqüente homogeneização dos resultados da política estadual. As conclusões de Rose, entretanto, são baseadas em fenômenos como os índices de matrícula para os indivíduos de 5 a 34 anos de idade — uma variável que só poderá ser considerada política estadual, com uma grande dose de generosidade. Não deixa de parecer ingênuo que Rose argumente sobre o caráter inconstante da política estadual, ao mesmo tempo que ignora totalmente o financiamento plurifacetado do campo educacional — campo em que existem nítidas diferenças de caráter estadual.

período de tempo suficientemente longo que possibilite, numa espécie de processo *ante* e *post*, quase-experimental,⁵⁴ a ocorrência de mudanças em diversas das mais importantes variáveis, que possam influenciar as mudanças na política. Por exemplo, uma das variáveis políticas mais exaustivamente investigadas em estudos de política pública nos estados norte-americanos tem sido a representação política, proporcional à população. Muitos estudiosos extraíram inferências acerca do impacto de uma representação proporcional, deficiente em vários resultados.⁵⁵ Muitos destes estudiosos, porém, têm ignorado o modelo de pesquisa *ante* e *post*, quase-experimental, limitando-se a generalizar, a partir de correlações estáticas baseadas em um único período de tempo. Certamente que se alguém desejasse avaliar o impacto causado por tal representação na política pública da década de 60, deveria investigar as mudanças ocorridas na política pública logo após as mudanças na representação proporcional.⁵⁶ Seria necessário, então, cobrir um período de pelo menos alguns anos, iniciando-se antes dos casos *Baker* versus *Carr* e *Reynolds* versus *Sims* até o final da década de 60, quando legislaturas caracterizadas por novo tipo de representação populacional, já tivessem cumprido, pelo menos, um período de sessões legislativas.⁵⁷

A fim de enfrentar essas limitações e permitir a mensuração, fenômenos sociais, políticos e burocráticos em toda sua extensão, que possam relacionar-se com a mudança de política quanto ao financiamento da educação, decidimos adotar um período de tempo que abrangesse a década de 60. Utilizando o período que vai de 1960 a 1970, podemos avaliar as mudanças que representam a acumulação de vários anos de decisão política, diminuindo a probabilidade de que as variações em graus de mudança representem simplesmente desvios a curto prazo. Além disso, a utilização de um período de 10 anos permite que se inclua, dentro da estrutura explanatória, mudanças que ocorrem de uma forma discreta e descontínua, e em

⁵⁴ Veja Campbell, Donald T. & Stanley, J. C. *Experimental and quasi-experimental designs for research*. Chicago, Rand McNally, Co., 1966; e Campbell, Ronald T. & Ross, H. Laurence. The Connecticut crackdown on spending: time-series data in quasi-experimental analysis. Tufte, Edward R. ed. *The quantitative analysis of social problems*. Reading, Massachusetts, Addison-Wesley, 1970. p. 110-25.

⁵⁵ Veja, por exemplo, Jacob, Herbert. The consequences of malapportionment: a note of caution. *Social Forces*, v. 43, p. 256-61, 1964; Dye, Thomas R. Malapportionment and public policy in the states. *The Journal of Politics*, v. 27, p. 586-601, Aug. 1965; Hofferbert. The relation ... *Am. Pol. Sci. Rev.* Pulsipher, Allan G. & Weatherby Jr., James L. Malapportionment, party competition and the functional distribution of government expenditures. *American Political Science Review*, v. 62, p. 1.207-19, Dec. 1968.

⁵⁶ Uma das poucas tentativas para investigar o impacto da política de mudança na representação política de acordo com a distribuição da população é a de Frederickson, H. George & Cho, Yong Hyo. Legislative apportionment and fiscal policy in the American state. *The Western Political Quarterly*, v. 27, p. 5-37, Mar. 1974.

⁵⁷ *Baker* versus *Carr*, 369 US 186 (1962), e *Reynolds* versus *Sims*, 377 US 533 (1964). O estudo mais completo sobre a representação política de acordo com a distribuição da população na década de 60 encontra-se em Polsby, Nelson W. ed. *Reapportionment in the 1970's*. Berkeley, California, University of California Press, 1971. Veja, em especial, Rae, Douglas W. Reapportionment and political democracy. In: Polsby. op. cit. p. 91-119.

diferentes períodos, em diferentes estados, como por exemplo, mudanças no controle partidário das legislaturas. Além disso, a utilização dessa década permite um exame quase de caráter experimental do impacto do *Education Act* de 1965 sobre o financiamento nessa área política, assim como o impacto dessas tendências a longo prazo, tais como a profissionalização da administração educacional, a adoção de sistemas tributários mais elásticos com relação à renda e importantes mudanças sociais, como a industrialização do Sul e a marcha de outros estados em direção a um ideal típico da sociedade pós-industrial.⁵⁸

Na tabela 5 apresenta-se a medida do índice relativo de não-incrementalismo no financiamento da educação durante a década de 60. Esta medida representa o residual padronizado, derivado da regressão das despesas por aluno na educação primária e secundária, em 1970-71, em comparação com a mesma variável para 1960-61. Esta medida revela até que ponto

Tabela 5

Índice de crescimento não-incremental nas despesas por aluno com a educação pública primária e secundária, 1960-1970

Taxa de mudança em relação a todos os estados			
Alta		Baixa	
Vermont	3,26	Califórnia	— 1,92
Alasca	2,23	Nevada	— 1,48
Virgínia	1,72	Utah	— 1,34
Nova Iorque	1,58	Texas	— 1,21
Minnesota	1,26	Colorado	— 1,21
Havaí	1,25	Dacota do Norte	— 0,93
Carolina do Sul	1,21	New Hampshire	— 0,87
Connecticut	0,89	Ohio	— 0,84
Rhode Island	0,80	Kansas	— 0,84
Flórida	0,74	Dacota do Sul	— 0,77
Iowa	0,72	Montana	— 0,68
Carolina do Norte	0,71	Washington	— 0,67
Geórgia	0,70	Indiana	— 0,60
Maryland	0,68	Wyoming	— 0,57
Wisconsin	0,63	Oklahoma	— 0,56

⁵⁸ Para um estudo mais completo do conceito de sociedade pós-industrial, veja Bell, Daniel. *The coming of post-industrial society*. New York, Basic Books, 1973. p. 12-33, 49-164.

um estado foi além ou ficou aquém da tendência nacional no seu conjunto, no que se refere ao financiamento da educação. Não se trata de uma medida do índice absoluto de mudança. (Mesmo a Califórnia acusou aumento no financiamento da educação, em sentido absoluto.) Esta medida representa, porém, a taxa de crescimento estadual específico no financiamento da educação, em relação ao crescimento experimentado por outros estados. Assim, o financiamento da educação em Vermont, Alaska, Virgínia, Nova Iorque, Minnesota, Havaí e Carolina do Sul tiveram uma taxa de crescimento que, em comparação com outros estados, foi muito maior que um desvio-padrão acima da tendência média. Por outro lado, o crescimento no financiamento na Califórnia, Nevada, Utah, Texas e Colorado, embora não-incremental num sentido absoluto, em todos os casos, ficou muito aquém da tendência nacional. Em resumo, o *Index of Non-Incremental Growth in Education Funding*, que está esquematizado na tabela 5 para um conjunto de estados, reflete simplesmente a taxa de crescimento não-incremental no financiamento, de forma a relacionar esse aspecto da mudança específica de cada estado à experimentada noutros estados.

6. Moldando o processo político

Na década de 60 o estudo da política pública nos estados norte-americanos acusou um índice de mudança que foi, em certo sentido, não-incremental, como aconteceu com as mudanças manifestadas no financiamento da educação. A primeira mudança qualitativa no estudo da política pública ocorreu com o tratamento estatístico de grande quantidade de dados para todos os estados. O conjunto das descobertas destes estudos sugeria que as variações na política pública eram mais intimamente associadas a variações em elementos socioeconômicos, tais como a riqueza, do que a variações em fenômenos, tais como a competição interpartidária, uma variável explicativa, de importância capital em pesquisas sobre política estatal anteriormente realizadas.⁵⁹ Ao mesmo tempo que os estudos comparativos da década de 60 identificavam uma faceta importante do sistema político norte-americano — e que parece ser uma propriedade sistêmica da forma federal de governo —⁶⁰ não deixaram, porém, de apresentar falhas, por não terem avaliado o impacto independente dos fenômenos políticos na alteração da relação íntima entre sociedade e governo, dentro de determinados estados.

A medida que a tecnologia de análise e a área de pesquisa se tornaram mais sofisticadas, as conclusões de alguns desses estudos anteriores foram corrigidas e, em diversos casos, refutadas. Sharkansky e Hofferbert, por exemplo, descobriram que, em certas áreas da política pública, a partici-

⁵⁹ Veja Key Jr., V. O. *Southern politics in state and nation*. New York. Knopf, 1949. cap. 14, para uma discussão dos efeitos da ausência de competição bipartidária sobre a política pública.

⁶⁰ Veja Cameron & Hofferbert. *The impact of federalism...* *Eur. Journ. of Pol. Res.*

pação e a competição estavam tão intimamente relacionadas com as variações políticas entre os estados como o estavam os elementos do ambiente socioeconômico.⁶¹ Cowart mostrou que estes fenômenos políticos estavam mais estreitamente relacionados às despesas numa nova área do programa — as despesas autorizadas pelo *Economic Opportunity Act* — do que o estavam variáveis tais como renda, urbanização e composição racial.⁶² Walker descobriu que a propensão de um estado para inovar estava tão fortemente relacionada a atributos políticos dos estados, tais como representação política segundo a distribuição da população e o profissionalismo legislativo, como à panóplia tradicional de variáveis socioeconômicas.⁶³ Quando Fry e Winters analisaram as bases políticas e socioeconômicas da redistribuição, também acharam que as variáveis políticas eram mais importantes para a explicação das variações estaduais do que as que identificavam atributos do ambiente social.⁶⁴ (De fato, um dos atributos políticos mais intimamente relacionados era o índice de inovação, criado por Walker.) Mesmo quando a análise de redistribuição foi utilizada por Booms e Halldorsen, com um índice aperfeiçoado de redistribuição, verificou-se que a mensuração do profissionalismo legislativo, da garantia do funcionalismo público e da propensão para inovar, situaram-se entre as variáveis independentes mais importantes.⁶⁵

Se é verdade que a concentração dos estudos anteriores das variáveis socioeconômicas preparou o caminho para uma avaliação mais cuidadosa e mais equilibrada do impacto relativo de fenômenos sociais e políticos, é, contudo, também verdade que a estrutura conceitual, em que se situa a pesquisa, tem permanecido essencialmente imutável. De maneira particular, estes estudos perpetuaram a imagem do decisor como um instrumento passivo, mesmo inerte, das pressões sociais e políticas externas. Quer este corpo de pesquisas demonstre a relevância de tais pressões socioeconômicas, como a riqueza, quer sugira a importância de vários fenômenos políticos, a opinião sobre o processo político e sobre o papel desempenhado pelo decisor dentro do processo é semelhante à dos incrementalistas. Os deterministas, quer do campo político, quer do campo socioeconômico, e os incrementalistas partilham da tendência de ignorar a capacidade dos decisores para influenciar a política, independentemente das várias pressões externas. Pode acontecer, como afirmam os deterministas e os incrementalistas, que os decisores atuem dentro de contextos rigorosamente restritos e bem demarcados, e que influenciem a política apenas nas suas “margens”. Pode, porém, acontecer que, no decorrer do tempo, os decisores também venham a poder praticar ações que aumentem o seu controle sobre estas

⁶¹ Sharkansky & Hofferbert. Dimensions of state politics ... *Am. Pol. Sci. Rev.*

⁶² Cowart, Andrey T. Anti-poverty expenditure in the American states: a comparative analysis. *Midwest Journal of Political Science*, v. 13, p. 219-36, May, 1969.

⁶³ Walker. The diffusion ... *Am. Pol. Sci. Rev.*

⁶⁴ Fry & Winters. The politics of redistribution. *Am. Pol. Sci. Rev.*

⁶⁵ Booms, Bernard H. & Halldorsen, James R. The politics of redistribution: a reformulation. *American Political Science Review*, v. 67, p. 924-33, Sep. 1973.

pressões externas, aumentando, portanto, seu impacto deliberado e independente sobre a política.

Se os formuladores de política provocam realmente um efeito independente na formulação do produto, este efeito presumivelmente ocorre no processo político. Apesar da sofisticação considerável demonstrada na conceituação de variáveis dependentes, em trabalhos de estudiosos como Walker ou Fry e Winters, continuam, em grande parte, embrionários os processos por meio dos quais os elementos externos de natureza ambiental — tanto sociais como políticos — estão ligados ao produto político através das ações dos formuladores de política envolvidos no processo decisório. Não se sabe, por exemplo, como fenômenos tais como a competição e a representação política de acordo com a distribuição da população entram no processo político. Alteram eles a composição das legislaturas e/ou a composição do partido que controla o gabinete do governador? Que atributos do sistema político afetam? São eles, de fato, relacionados com elementos do processo da política em questão? Analogamente, nota-se também pequena preocupação com a identificação dos meios através dos quais os fenômenos sociais se ligam à política pública. Estes fenômenos exercem seus principais efeitos diretamente no processo político ou, indiretamente, através do ambiente político? Se exercem um efeito direto sobre a política pública, conforme a opinião da maioria dos deterministas, como este conjunto de atributos ambientais se relaciona com a política? O que, em outras palavras, atua como intermediário, ligando o ambiente e a política? Ao mesmo tempo que se verifica o uso ocasional, em pesquisas mais recentes, de indicadores de possíveis mecanismos de ligação, tais como o profissionalismo legislativo, a propensão para inovar etc. tem havido uma falha geral no desenvolvimento do conceito e dos atributos empíricos do processo político.⁶⁶

Nesta análise temos procurado colocar o conceito do processo político como principal fator explicativo da mudança no produto, ao longo do tempo, isto é, temos procurado definir e avaliar o impacto na mudança política de certos atributos do processo político, que estão entre os ambientes dos estados e seus produtos políticos. Temos procurado especialmente conceituar os atributos do processo, tais como os que poderão ser alterados conscientemente através do tempo pelos decisores, de forma a modificar sua capacidade de exercer um efeito independente na política pública, acima e além das restrições impostas pelos ambientes sociais e políticos, isto é, identificamos determinados atributos que são, em certo sentido, os aspectos internos do processo político, que formam o contexto administrativo e financeiro dos decisores, e que podem ser conscientemente alterados ao longo do tempo.

Dois grupos de atributos do processo político foram incluídos na nossa análise. O primeiro deles envolve a organização administrativa e a profis-

⁶⁶ Uma das poucas tentativas feitas para estudar os elementos do processo político está na obra de Grumm, John G. The effects of legislative structure on legislative performance. In: Hofferbert, Richard I. & Sharkansky, Ira. ed. *State and urban politics*. p. 298-322.

sionalização daquela parcela da burocracia estatal que está relacionada com a política educacional. Até certo ponto, nosso objetivo é a identificação dos atributos coletivos dos decisores dentro desta área política, de maneira mais precisa do que o que tem ocorrido até agora. O objetivo principal, porém, é investigar, ao longo do tempo, o impacto das mudanças de tais atributos sobre a mudança não-incremental na política. Seríamos levados a inferir que, se os decisores exercem de fato um papel independente significativo no financiamento da educação, este fenômeno poderá ocorrer no ponto que, em certo sentido, está mais próximo do contexto da decisão e não nos pontos mais distantes do processo. Poder-se-ia estabelecer, por exemplo, a hipótese de que o grau de efeitos independentes por parte dos decisores no campo do processo de financiamento da educação pode ser uma função do grau de profissionalização da burocracia educacional ao longo do tempo. Um dos aspectos mais manipuláveis do contexto do processo decisório — e talvez um dos poucos meios através dos quais os decisores podem alterar sua capacidade de influenciar o produto político — relaciona-se com o grau de profissionalização dos responsáveis pela elaboração e implementação da política. Aumentando o número de profissionais empregados pelo estado na área da educação, aumentando o nível salarial dos administradores e profissionais de alto nível, ou aumentando as responsabilidades de financiamento do estado em relação a outros níveis de governo, os decisores poderão aumentar sua capacidade de afetar a política pública, independentemente de pressões tais como as criadas pelo ambiente socioeconômico.

O segundo grupo de elementos do processo relaciona-se com a estrutura tributária dos governos estaduais e municipais. Este grupo não está tão próximo do produto gerado pelos decisores no campo da educação, como o grupo associado com a organização e a profissionalização da burocracia educacional. Encontrando-se, embora, em certo sentido, mais distante, reveste-se, contudo, de grande relevância para os decisores, na medida em que está constantemente ligado ao processo político através do fornecimento de meios de mobilização dos recursos econômicos do estado, para fins da política pública. Embora esteja mais distanciada que as práticas administrativas, a estrutura tributária é igualmente manipulável pelos decisores. De fato, a experiência de muitos estados que têm sido forçados pelos tribunais a alterar seus sistemas de financiamento da educação, assim como as experiências de estados que se encontram ameaçados por ações judiciais a este respeito, mostram que os decisores se voltam invariavelmente para a estrutura tributária, por nela verem o instrumento mais importante para introduzir mudanças qualitativas nos níveis de financiamento da educação.⁶⁷

A estrutura tributária dentro de um estado afeta não somente os níveis de tributação, mas também o grau de tributação em relação à riqueza do estado, o grau de confiabilidade na arrecadação de impostos progressivos e a capacidade de geração de recursos financeiros, não a nível de governo

⁶⁷ Pode-se apresentar, como exemplo, as longas e renhidas batalhas legislativas para implementar o imposto sobre a renda, em Nova Jérsei — imposto que, por acaso, teve o apoio total de dois governadores, embora fossem de partidos diferentes.

local mas, sim, a nível de governo estadual. Em resumo, a estrutura tributária é multifacetada o que lhe dá ainda mais força para desempenhar seu papel de veículo capaz de introduzir mudanças substanciais na política pública. Talvez o ponto mais fraco dos estudos sobre política pública, por parte dos que advogam a primazia dos fenômenos sociais e/ou políticos de massa, assim como por parte dos que acentuam a importância da rotina e das normas políticas precedentes, associadas com o incrementalismo, tenha sido a negligência a que foi relegado este aspecto da política pública. Com exceção do estudo de Fry e de Winters, que incorpora a política tributária como um componente da mensuração da redistribuição, os estudos empíricos da política pública têm geralmente ignorado, e relegado aos economistas a questão da política tributária.⁶⁸ E a verdade é que talvez seja este grupo de elementos que estabeleça o elo de união entre fatores externos de um estado, tais como a riqueza e o produto político desse mesmo estado. Por outro lado, pode ser o fato de os estados se servirem extensivamente de diferentes estruturas geradoras de recursos financeiros que os levam a desviar-se, nas suas despesas, do caminho que se esperava vê-los trilhar, tendo em conta elementos socioeconômicos, tais como a riqueza.

A estrutura tributária de um sistema político pode fornecer seus mais importantes “instrumentos de poder” — isto é, o ponto do processo político em que os agentes têm “a capacidade de exercer uma influência substancial no produto do sistema”.⁶⁹ A modificação da estrutura tributária pode ser, em certo sentido, mais irrelevante que a profissionalização das burocracias educacionais, na medida em que a última influencia os recursos financeiros de que os decisores dispõem, numa grande variedade de campos. Contudo, a despeito do fato de as mudanças nos sistemas de geração de recursos financeiros não serem afetadas pelos formuladores da política educacional, no sentido restrito do termo, as modificações nas receitas estão implicitamente ligadas ao financiamento da educação, pelo simples fato de a educação representar uma percentagem tão alta do orçamento dos estados. Embora possa ocorrer que as mudanças nos recursos financeiros não sejam levadas a efeito pelos formuladores da política educacional, e que os objetivos de tais mudanças ultrapassem o financiamento da educação, é contudo verdade que aproximadamente 40% de qualquer mudança no conjunto dos recursos financeiros representa fundos disponíveis para a educação.

⁶⁸ Há uma extensa bibliografia sobre a teoria e a prática das finanças públicas. Entre outros trabalhos, os seguintes são fundamentais: Oates, Wallace E. *Fiscal federalism*. New York, Harcourt, Brace Jovanovich, 1972; Buchanan, James M. *Public finance in democratic process*. Chapel Hill, University of North Carolina Press, 1967; Musgrave, Richard A. ed. *Essays in fiscal federalism*. Washington, D.C., The Brookings Institution, 1965; Musgrave, Richard A., ed. *Broad-based taxes: new options and sources*. Baltimore, Maryland, Johns Hopkins, 1973; Fisher, Glenn W. *Taxes and politics*. Urbana, Illinois, University of Illinois Press, 1969; e Due, John F. & Friedlander, Ann F. *Government finance: economic of the public sector*. 5. ed. Homewood, Illinois, Richard D. Irwin, 1973.

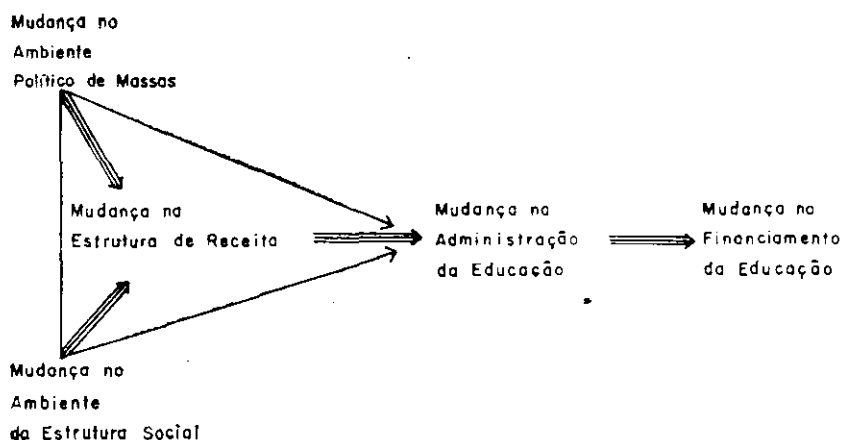
⁶⁹ Bauer. The study of policy formation: an introduction. In: Bauer & Gergen, ed. *The study of policy formation*. p. 21.

O sistema através do qual as receitas são geradas em um estado é mais politizado que o conjunto de elementos associados com a profissionalização e administração educacional. Não é só o fator em questão — os impostos — que invariavelmente faz da alteração da estrutura tributária um problema político. É o foco da decisão. Ao contrário do fator profissionalização, mudanças na estrutura tributária envolvem os decisores que ocupam posições fora da burocracia educacional. Resumindo, quando o financiamento da educação se associa às estruturas tributárias, também se politiza, no sentido de que os agentes, tais como os governadores e os legisladores, se tornam mais relevantes no processo político educacional que os especialistas em educação. É, de fato, no ponto em que uma área de política pública se torna politizada — as decisões sobre financiamento estão intimamente ligadas a questões de geração de receitas — que os fenômenos relacionados com o ambiente político de massas podem entrar no processo político, isto é, elementos tais como a competição, a representação política de acordo com a distribuição da população e controle partidário poderão exercer uma influência fundamental no processo político, afetando a composição e a propensão política dos que participam do processo como funcionários públicos eleitos, e responsáveis, portanto, não só por uma área política mas pela mobilização e alocação de recursos para todas as áreas.⁷⁰

Na pesquisa aqui apresentada utilizou-se um modelo conceitual de processo político que enfatiza a centralização para explicar mudanças políticas dos dois grupos de elementos discutidos anteriormente — a natureza administrativa e organizacional das burocracias educacionais, e os sistemas responsáveis pela geração de recursos financeiros. Estes dois grupos de elementos relacionados com o processo são considerados intermediários no processo que estabelece um elo de união entre os fenômenos sociais e políticos de massas e o produto político. Mais importante ainda: depreende-se que estes fenômenos relacionados com o processo político representam “instrumentos de poder” importantíssimos, através dos quais os decisores poderão produzir um efeito independente sobre o processo através do qual os recursos sociais e políticos são transformados em política pública. Na figura 1 apresenta-se o modelo conceitual utilizado aqui. É importante lembrar novamente que a explicação dada é diferente da que geralmente se encontra em estudos sobre a política pública. Envolve relações entre fenômenos que representam mudanças ao longo do tempo, e não simplesmente os níveis dos elementos, tais como são observados em um único ponto determinado do tempo. Em resumo, todas as variáveis — tanto as independentes como as dependentes — são operacionalizadas em termos de mudança. O objetivo de nossa análise é avaliar a maneira pela qual as mudanças no financiamento da educação estão relacionadas com mudanças

⁷⁰ Quando se vêem as coisas através de uma perspectiva longitudinal, é óbvia a noção de que a política de massas só poderá ter influência sobre a política pública por meio das mudanças efetuadas na composição das elites decisoras. Contudo, devido à natureza estática da maioria dos estudos empíricos de política, este elo tão elementar tem sido virtualmente ignorado.

Figura 1
Modelo do Processo de Mudança Política



nos fenômenos do processo político, tais como estrutura tributária e profissionalização burocrática, e, por outro lado, da maneira como estes elementos estão relacionados com as mudanças nos ambientes sociais e políticos dos estados. Ao colocar as variáveis independentes numa ordem que reflete sua proximidade em relação ao produto real da decisão, e ao estruturar a análise em termos de relações entre a mensuração da mudança ao longo do tempo, estamos procurando oferecer um modelo seqüencial e progressivo que represente uma analogia com o processo pelo qual a política é implementada.

Hipóteses — O modelo apresentado na figura 1 é a nossa tentativa de plasmar, de maneira reconciliatória, as conclusões e perspectivas dos deterministas sociais e dos incrementalistas. A hipótese fundamental subjacente a esta pesquisa é que os elementos do processo, sujeitos a controle por parte dos decisores nos estados, desempenham um papel importante no produto político. De maneira especial partimos da hipótese de que estes atributos ocupam uma posição mais importante na explicação da mudança

política, do que os elementos dos ambientes socioeconômicos e políticos de massas, convencionalmente considerados como formuladores da política pública. Como elementos desta hipótese fundamental propomos os seguintes:

1. Durante o período da mudança não-incremental na política, os resultados das despesas do processo político são menos limitados por fenômenos ambientais, tais como a composição socioeconômica do estado.

1a. Como resultado, a mudança na política pública, ao longo do tempo, só está associada, de maneira muito tênue, a mudanças em tais fenômenos ambientais.

2. Em contraste, a relevância de certos elementos do processo político — tais como o sistema de geração de recursos — torna-se mais estreitamente relacionado com os resultados políticos.

2a. Em particular, o grau de crescimento não-incremental no financiamento da educação nos estados é uma função do grau de profissionalização das burocracias que influenciam a política da educação, do grau de expansão do papel do estado no financiamento da educação, em relação a outros níveis de governo, da implementação e expansão dos sistemas tributários estaduais, e do aumento dos recursos financeiros do estado, gerados por impostos progressivos.

3. Estas mudanças nos elementos do processo político refletem o impacto de mudanças tanto no ambiente socioeconômico como no político dos decisores.

4. Na medida em que estas mudanças no processo político representam esforços dos decisores para modificar seus ambientes, elas estão mais estreitamente relacionadas com as mudanças no ambiente político de massa, do que com aquelas ocorridas na estrutura socioeconômica dos estados.

4a. Em particular, serão relevantes para o processo de mudança não-incremental as modificações no ambiente político de massa que alteram a propensão dos decisores para produzir aumentos na burocratização da administração, no papel do estado em relação ao financiamento da educação e da confiabilidade nos impostos progressivos a nível dos estados.

4b. Como resultado, mudanças no controle partidário da legislatura e do gabinete do governador poderão estimular alteração nos elementos já citados.

Como um conjunto conclusivo de hipóteses mais de natureza tentativa e exploratória, sugerimos que:

5. Os estados, considerados *de per si*, apresentam diferenças marcantes ao ponto de se assemelharem, no seu comportamento na década de 60, ao modelo estabelecido como hipótese.

5a. Em particular, alguns estados parecem apresentar mudanças relativamente grandes em todos os componentes principais do modelo hipotético, ao passo que outros parecem afastar-se do modelo num ou mais dos seus componentes.

6. Os estados que apresentam taxas relativamente altas de crescimento não-incremental no financiamento da educação, e que tendem a ser con-

gruentes com o modelo, tendem a ser inovadores noutros aspectos da política educacional.

6a. Em particular, é entre estes estados altamente compatíveis com o “modelo” que se observa a maior taxa de esforço, anteriormente à avalanche dos casos judiciais no início da década de 70, para remediar as iniquidades intra-estaduais em relação ao financiamento da educação, e o índice mais elevado de realização nos sistemas de equalização.

7. Variáveis independentes

A fim de avaliar o modelo hipotético do processo de crescimento não-incremental em financiamento da educação, ocorrido durante a década de 60, mensurações de mudanças em vários elementos do ambiente externo e do processo político interno foram desenvolvidos.⁷¹ Os diversos indicadores utilizados para os quatro grupos de variáveis — o socioeconômico, o político de massa, a estrutura tributária e a estrutura administrativa — são os seguintes:

Mudança socioeconômica — Tanto para a década de 60 como para a de 70 foram criados dois complexos, indicadores dos elementos de estrutura social dos estados norte-americanos.⁷² Através da análise de fatores, um conjunto idêntico de variáveis, calcado em aspectos das características ocupacionais, demográficas, étnicas e de renda dos escores, foram extraídos, para os estados, estes dois complexos, indicadores em duas dimensões distintas de variação socioestrutural, tanto em 1960 como em 1970. (Veja no Apêndice I as estruturas do fator referente à década de 70.)⁷³

Uma dimensão — industrialização — apresenta o contraste entre o desenvolvimento do setor secundário em comparação com o relativamente amplo setor agrário. Assim, os atributos de industrialização, tais como a proporção da mão-de-obra empregada na indústria e o valor adicionado *per capita* dessa indústria, agrupam-se na extremidade positiva da dimensão.

A segunda dimensão — integração — nome que se desenvolveu no contexto de uma pesquisa através do país para sugerir até que ponto um elemento era não periférico, mas central aos mercados nacionais, governo

⁷¹ Todas as medidas de mudança foram criadas por meio da utilização da técnica de regressão já discutida.

⁷² O fundamento para uma perspectiva pluridimensional da estrutura social tem sido articulado por muitos estudiosos. Entre os mais importantes, contam-se Rokkan. Stein. *Nation-building, cleavage and formation of mass politics*. In: Rokkan. *Citizens elections parties*. New York, David McKay. 1970. p. 72-144. A perspectiva pluridimensional foi aplicada aos Estados Unidos por Hofferbert. Richard I. *Socioeconomic dimensions of the American states: 1890-1960*. *Midwest Journal of Political Science*, v. 12, p. 401-18, Aug. 1968, e Sharkansky & Hofferbert. *Dimensions of state politics* ... *Am. Pol. Sci. Rev.*

⁷³ As fontes dos dados e dos escores factoriais para os estados podem ser obtidas dos autores.

e cultura⁷⁴ — é consideravelmente mais complexa que a industrialização. Juntam-se num pólo da dimensão atributos de riqueza, de educação superior, de desenvolvimento do setor terciário (isto é, proporção de pessoas empregadas como profissionais liberais e na área de finanças e seguros), e urbanização. Lembrando a ênfase dada por Bell ao papel do setor terciário orientado para os serviços, e, acima de tudo, à produção e disseminação do conhecimento, parece que esta dimensão identifica um conjunto de atributos que define a fase da pós-industrialização.⁷⁵ Contudo, é importante notar também a relevância dos atributos não-terciários, especialmente a mensuração da relativa comercialização da agricultura. Mais importante ainda: note-se até que ponto esta dimensão se apóia nos grupos étnico-raciais dominantes da sociedade norte-americana. Em resumo, a integração combina elementos da sociedade pós-industrial com elementos que são manifestações de núcleos histórico-regionais, baseados na raça e na imigração.

Tabela 6

Estados com mudanças relativamente amplas na industrialização e na integração, entre 1960-1970

Mudança na industrialização		Mudança na integração	
Mississippi	2,49	Massachusetts	2,22
Carolina do Sul	2,13	Connecticut	1,96
Carolina do Norte	2,02	Nova Jérsei	1,94
Arkansas	1,96	Rhode Island	1,91
Tennessee	1,75	Nova Iorque	1,68
Alabama	1,63	Havaí	1,31
Kentucky	1,52	Maryland	1,20
Geórgia	1,13	Illinois	1,13
West Virginia	0,92	Michigan	0,70
Louisiana	0,83	Pensilvânia	0,56

A fim de desenvolver medidas de mudança socioeconômica durante a década de 60, procedeu-se à regressão do escore fatorial de 1970, para cada dimensão, para aqueles de 1960. Na tabela 6 apresentam-se os casos extremos para as medidas de mudança na industrialização e integração. Encontram-se dois diferentes conjuntos de estados que apresentaram taxas relativamente altas de industrialização ou pós-industrialização. Não é sur-

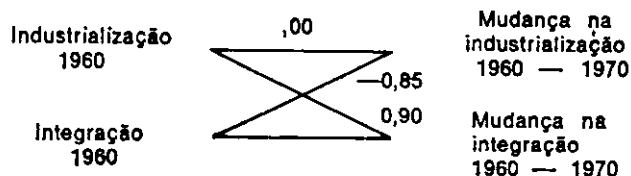
⁷⁴ Veja Cameron, David R.; Hendricks, J. Stephen & Hofferbert, Richard I. Urbanization, social structure, and mass politics: a comparison within five nations. *Comparative Political Studies*, v. 4, p. 259-90. Oct. 1972. e Cameron & Hofferbert. The impact of federalism... *Eur. Journ. of Pol. Res.*

⁷⁵ Veja Bell. *The coming of...*

presa que a industrialização tenha sido um fenômeno predominantemente sulista na década de 60, já que empresas migraram para o Sul, levando com elas a semente de uma "nova classe média", baseada mais numa indústria nacional do que regional. Os estados que acusaram uma taxa mais alta de mudança para o estereótipo pós-industrial constituem um grupo mais heterogêneo, incluindo Connecticut, Massachusetts, Nova Iorque, Rhode Island e New Jersey, no nordeste, assim como Maryland, Havaí e Illinois.

Figura 2

Relação dos processos de mudança sócio-econômica nos estados norte-americanos, 1960-1970, com referência à estrutura social de 1960*



* Os números são correlações produto-momento, pearsonianas.

Por meio dos dados apresentados na figura 2, demonstra-se que é legítimo falar de mudança associada à dimensão como integração “pós-industrial”. Na figura 2, as medidas de mudança estão associadas com o escore fatorial de 1960, para as duas dimensões. Torna-se claramente evidente o modelo multidimensional da mudança social na década de 60. Enquanto um grupo de estados — os que estavam menos integrados e comercializados na década de 60 — experimentou industrialização rápida, outro grupo — em geral, os que tinham sido altamente industrializados no passado — tornou-se progressivamente mais rico e dominado pelo setor terciário em expansão. As correlações ($r = 0.90$) entre o nível de industrialização em 1960 e o índice de mudança na integração sugerem até que ponto este modelo de mudança foi uma medida válida para a pós-industrialização.

Mudança política de massas — Desenvolveu-se um conjunto de sete variáveis que medem diversos aspectos de mudanças no ambiente legislativo e político de massa dos estados, durante a década de 60. Estas variáveis incluem a maioria das que têm sido tradicionalmente utilizadas pelos estudiosos de política pública norte-americana. Entre as variáveis, há medidas de mudanças na composição partidária das legislaturas estaduais, nas preferências partidárias do eleitorado, no índice de controle unificado, competição e representação política, de acordo com a distribuição da população. As medidas são as seguintes:

1. Aumento do controle unificado da legislatura e do gabinete do governador — um baixo escore indicando a mudança em direção a um controle mais diversificado; um alto escore indicando a mudança em direção a um controle mais unificado.⁷⁶
2. Aumento do controle democrático da legislatura e do gabinete do governador — um baixo escore indicando uma mudança em direção ao controle republicano de ambos; um alto escore indicando a mudança em direção a um maior controle democrático de ambos.⁷⁷
3. Aumento na proporção de cadeiras ocupadas por democratas na Câmara Estadual.⁷⁸

⁷⁶ A única medida utilizada aqui que não está baseada na técnica residual é a medida de controle unificado. A variável pressupõe uma escala que vai de 1.0, caso em que a Câmara dos Deputados e o gabinete do governador estavam sob o controle do mesmo partido, em 1960, e sob controle diversificado, em 1970; 2.0, caso em que o controle estava dividido nos dois períodos de tempo; 4.0, caso em que o Poder Legislativo e o Poder Executivo estavam sob o controle do mesmo partido, nos dois períodos; e 6.0, caso em que o controle se encontrava dividido em 1960, mas unificado em 1970. A fonte para estes dados é de Scammon, Richard, *America Votes*, v. 9, 1970, Washington, D.C., Congressional Quarterly, 1972.

⁷⁷ A mensuração do controle por parte do Partido Democrático foi obtida por meio da regressão dos escores para os estados, tanto em 1960 como em 1970, numa escala de 4 pontos, em que 1.0 representa o controle da Câmara dos Deputados e do gabinete do governador por parte do Partido Republicano; 2.0 representa o controle republicano na Câmara e um governador democrático; 3.0 representando a situação inversa, e 4.0 o controle de ambos poderes pelo Partido Democrático. Fonte: Scammon.

⁷⁸ A mensuração está baseada na proporção de cadeiras, a fim de melhor traduzir os efeitos políticos reais do partidarismo democrático. É preferível utilizar este sistema

4. Aumento na proporção de votos obtidos pelo candidato democrata nas eleições para governador, entre 1958-61 e 1968-71.⁷⁹
5. Aumento na competição partidária nas eleições para governador, entre 1958-61 e 1968-71.⁸⁰
6. Aumento na competição partidária, representada pela proporção de cadeiras controladas na Câmara Legislativa do Estado.
7. Aumento da equidade da representação política, de acordo com a distribuição da população, entre 1962 e 1967.⁸¹

Mudança na estrutura da receita — Um dos dois conjuntos de elementos relacionados com o processo envolve o sistema mediante o qual as receitas são arrecadadas nos estados. Como já foi sugerido, o papel crítico representado pela estrutura da receita como um fator intermediário no processo político tem sido amplamente ignorado, apesar do fato de que esta estrutura pode, no estabelecimento das restrições dentro das quais atuam os formuladores, ter um efeito mais direto do que as variáveis políticas e socioeconômicas. Além disso, parece-nos que a estrutura da receita é um dos “instrumentos de poder” mais visíveis para os decisores que desejam modificar as restrições que envolvem o processo orçamentário. Principalmente em uma área em que se nota nitidamente, ao longo do tempo, taxas de crescimento não-incremental no financiamento, esperar-se-ia que as mudanças neste sistema mobilizador de recursos econômicos fossem um elemento central em um processo político, resultando em aumentos dramáticos nos fundos destinados à educação. As variáveis que têm sido utilizadas para identificar mudanças na estrutura da receita são as seguintes:

a servir-se da proporção de votos obtidos pelos candidatos democratas. Naturalmente, num sistema eleitoral que refletisse uma representação totalmente proporcional não haveria diferença. Porém, nas legislaturas americanas há fundamentos para se esperar um desvio bem marcado entre a proporção dos votos e a proporção de cadeiras ocupadas por qualquer dos partidos. Veja Rae, Douglas W. *The political consequences of electoral laws*. 2. ed. New Haven, Connecticut, Yale University, 1971. Fonte: Scammon.

⁷⁹ A amplitude temporal é necessária para fornecer dados em cada ponto temporal para cada estado. Para os estados que tiveram eleições para governador em anos diferentes de 1960 e 1970, utilizaram-se os resultados das eleições realizadas o mais próximo possível das duas datas em questão. Fonte: Scammon.

⁸⁰ A mensuração da competição foi desenvolvida por Hofferbert, Richard I. Classification of American state party system. *The Journal of Politics*, v. 26, p. 550-67, Aug. 1964; duas vezes a proporção dos votos obtidos pelo candidato derrotado em cada eleição. A mesma técnica é aplicada para medir o grau de competição na Câmara dos Deputados tendo como base as cadeiras legislativas e não os votos.

⁸¹ A mensuração da representação política de acordo com a distribuição da população foi obtida de Rae, Reapportionment and political democracy. In: Polsby, op. cit. Para o período anterior à representação política equitativa ordenada pelos tribunais, assim como para o período que se seguiu às redistribuições da representação no período de 1962-67, tomamos como unidade de medida de equidade de representação democrática o desvio de 1.0 da escala de Rae, a partir de democracia pura, XD . A medida da mudança na equidade de representação política é, portanto, pura e simplesmente o resíduo da regressão de $1.0 - XD_{67}$ sobre $1.0 - XD_{62}$.

1. Aumento das receitas tributárias estaduais e locais, consideradas em conjunto, em relação a cada mil dólares de renda individual.⁸²
2. Aumento em receitas *per capita* obtidas através de um imposto estadual sobre a renda das despesas físicas.⁸³
3. Aumento em receitas *per capita* obtidas através de um imposto estadual sobre a renda das pessoas jurídicas.
4. Aumento em receitas *per capita* provenientes de um imposto estadual sobre vendas ou receita bruta.
5. Aumento em receitas provenientes de um imposto estadual sobre a renda de pessoa física e jurídica e do imposto sobre vendas, em relação ao total das receitas obtidas pelo estado e pelo município, através do imposto sobre propriedade.⁸⁴

Mudança na estrutura administrativa — Para verificar o impacto das mudanças na estrutura administrativa sobre a mudança política não-incremental, foram usados nove aspectos de mudança administrativa estrutural, os quais, como os anteriormente citados, foram gerados pela técnica residual. Estas variáveis envolvem vários elementos que são indicativos do grau de profissionalização do órgão educacional a nível de estado. Além disso, incluíram-se medidas do relativo desenvolvimento da educação em comparação com outras áreas políticas, e um outro conjunto de variáveis indicativas da atuação política profissionalizada a nível de estado. Em relação a este último grupo de indicadores, incluíram-se medidas de consolidação de distritos escolares, o crescente apoio no uso de fórmulas equalizadoras para a distribuição de auxílio às escolas estaduais e o crescente papel do estado no processo de financiamento da educação, em comparação com os outros níveis governamentais. As variáveis incluídas como indicadores da mudança na estrutura administrativa na arena política da educação são as seguintes:

1. Aumento na proporção de fundos para a educação pública, obtidos do governo federal.⁸⁵
2. Aumento na proporção de fundos para a educação pública, dados pelo estado.

⁸² A fonte para a mensuração da arrecadação total de impostos, isto é, receitas totais relativas a imposto de renda sobre pessoa física no estado é *The book of the states, 1962-63*. Lexington, Kentucky, Council of State Governments, 1963. p. 216; e *The book of the states, 1972-73*. Lexington, Kentucky, Council of State Governments, 1973. p. 212.

⁸³ As fontes para esta variável e as seguintes, representando os tipos de tributação a nível estadual, foram *The book of the states, 1962-63*. p. 238-41; e *The book of the states, 1972-73*. p. 230-3.

⁸⁴ A fonte para esta mensuração da importância relativa da tributação progressiva, isto é, relacionada com os impostos totais sobre a propriedade lançados a nível de estado e de municipalidade é *The book of the states, 1962-63*. p. 215, 238-41; e *The book of the states, 1972-73*. p. 209, 230-3.

⁸⁵ A fonte das proporções das receitas totais destinadas às escolas primárias e secundárias é *The book of the states, 1962-63*. p. 315; e *The book of the states, 1972-73*. p. 312. Uma vez que a mudança na proporção das receitas provenientes dos estados correlaciona-se de uma maneira altamente negativa ($r = -0,97$) com a mudança na proporção dos fundos das municipalidades, omitimos o segundo elemento da análise.

3. Aumento no salário do administrador das escolas estaduais.⁸⁶
4. Aumento na proporção das despesas estaduais e locais em educação.
5. Aumento no número de alunos por distrito escolar.
6. Aumento no número de administradores e de profissionais, no órgão estadual de educação em relação ao número de alunos.
7. Aumento nas despesas relacionadas com o salário dos administradores e dos profissionais dos órgãos estaduais de educação.
8. Aumento na percentagem do auxílio estadual distribuído às escolas como fundos equalizadores não-específicos.
9. Aumento da proporção de administradores e conselhos escolares estaduais eleitos.⁸⁷

8. Resultados: o processo de mudança política

A relação entre a mudança social e a mudança política — A fim de testar a primeira hipótese — de que o índice de restrições socioeconômicas das despesas com a educação declina num período de mudança não-incremental — procedeu-se à comparação das correlações das despesas por aluno, em 1960 e em 1970. Na tabela 7 são apresentados os coeficientes de regressão e os coeficientes de determinação para industrialização e integração nesses dois períodos.⁸⁸ Estes dados confirmam claramente que o índice de restrições sociais — definidas em termos de uma alta correlação entre atributos sociais e política pública — declinou durante a década de 60. Em vista da grande influência do fator renda pessoal sobre a dimensão integração (0,87 em 1970), não constitui surpresa que os coeficientes para esta dimensão sejam elevados e positivos nesses pontos temporais. Embora continue a ser válido o princípio de que os estados mais ricos gastam mais com a educação, é verdade também que este fator vem declinando um pouco desde 1960. Porém, mais impressionante ainda tem sido a proporção do declínio entre industrialização e despesas com a educação. Enquanto em 1960 existia uma relação moderada, esta aproximou-se do ponto zero em 1970, em parte por causa da mudança de configuração dos estados altamente industrializados. Como consequência, os resultados dos dois fatores explicam menos da metade da variação em despesas com a

⁸⁶ A fonte para os dados referentes ao salário dos administradores educacionais, assim como para as seis variáveis seguintes, é *The book of the states*, obras já citadas.

⁸⁷ Esta variável baseia-se numa escala de nove pontos, construída para cada estado, tanto em 1960 como em 1970, com relação ao processo de seleção do administrador educacional e dos conselhos estaduais de educação. A escala vai de 1.0, em que tanto o administrador como o conselho são nomeados pelo governador; a 3.0, em que o Conselho é eleito e o administrador é nomeado pelo governador; a 6.0, em que o Conselho, que é eleito, nomeia o administrador; a 7.0, em que o administrador é eleito e o Conselho é nomeado; e a 9.0, em que tanto o administrador como o Conselho são eleitos.

⁸⁸ Na tabela 7, os coeficientes de regressão são equivalentes aos coeficientes beta, já que a regressão utiliza variáveis padronizadas, estatisticamente independentes.

educação em 1970, em contraste com os 67% da variação ocorrida no período anterior.

Tabela 7

Correlação entre atributos da estrutura social e despesas correntes por aluno na educação pública primária e secundária, 1960 e 1970

Atributos da estrutura social	Despesas correntes por aluno	
	1960	1970
Coefficientes beta		
Industrialização	0.30	0.05
Integração	0.76	0.68
Coefficientes de determinação	0.67	0.45

Como resultado da relevância cada vez menor dos atributos socioestruturais relacionados com o financiamento da educação, durante a década de 60, esperar-se-ia que as alterações nesses atributos sociais tivessem pequena relação com as modificações na taxa de mudança apresentada na política educacional. Por outro lado, esperar-se-ia descobrir uma relação muito estreita entre o aumento na integração, em comparação com outros estados, e a taxa relativamente alta de crescimento não-incremental no financiamento da educação, simplesmente devido à íntima associação da riqueza com esta dimensão de variação socioestrutural, isto é, esperar-se-ia uma associação entre a mudança na integração e a mudança nas despesas, uma vez que ambas estão fortemente ligadas ao aumento da riqueza. De fato, esta poderia ser a aplicação lógica para explicar a mudança das conclusões a que chegaram os deterministas sociais quanto ao impacto da riqueza sobre a política.

Na tabela 8 apresentamos os coeficientes Beta e o coeficiente de determinação, referentes à correlação entre a mudança na industrialização e na integração, e o grau de mudança não-incremental no financiamento da educação. A mensagem mais importante a extrair destes dados é a tênue relação entre a mudança social e a mudança política. Juntas, as duas medidas de mudança no ambiente socioeconômico explicam apenas 11% da variação no índice de mudança não-incremental, ao passo que a relação entre a mudança de integração e a mudança política é relativamente forte, o que torna claro que as mudanças em tais fenômenos como riqueza e emprego no setor terciário têm visivelmente um efeito muito menor nas alterações da política pública do que se poderia deduzir de relações transeccionais entre estas variáveis. A relação entre mudança social e política mostra que a inferência largamente sustentada de que uma arena políti-

ca, tal como a de despesas educacionais é, no geral, determinada socialmente, e que decisores atuam dentro de limites impostos pelos recursos ambientais é incorreta durante período em que a mudança política é relativamente não-incremental.

Tabela 8

Correlações entre mudança nos atributos da estrutura social e mudança no financiamento da educação, 1960-1970

Mudança da estrutura social	Índice de crescimento não-incremental no financiamento da educação
Coeficientes beta	
Industrialização	0,09
Integração	0,33
Coeficiente de determinação	0,11

A crescente relevância dos “instrumentos de poder” relacionados com o processo em períodos de mudança não-incremental — Os dados apresentados nas tabelas 7 e 8 mostram que o ambiente social dentro do qual o processo político funciona pode ter apenas influência indireta durante períodos de mudança não-incremental. Poderíamos supor que nessas ocasiões os decisores respondem a uma variedade de estímulos acima e além dos que poderiam ser interpretados como restrições à mudança política, geradas externamente, tais como o nível de poder do estado. Pode, de fato, ocorrer que os estímulos que estão mais à vista dos decisores em tais ocasiões os orientem para a identificação e utilização de “instrumentos de poder” internos, dentro do processo político que lhes torna possível abrandar e alterar as pressões do ambiente social sobre a política pública.

Se é verdade que os formuladores de política tendem, durante um período de estímulos gerais e dramáticos, em direção a uma mudança não-incremental, a identificar e a utilizar certos “instrumentos de poder” relacionados ao processo, poderíamos identificar uma associação crescente, ao longo do tempo, entre indicadores destes “instrumentos de poder” e os resultados do processo político. Em outras palavras, esperar-se-ia um desenvolvimento inverso ao que ocorre na relação do ambiente social com a política pública. As pressões sociais ou externas são abandonadas mediante a utilização de atributos relacionados com o processo, para mobilizar recursos e aumentar o impacto independente das decisões dos formuladores das

políticas estatais sobre os produtos. Assim, enquanto a relação das variáveis do ambiente social declina ao longo do tempo, aumenta a relação entre os indicadores destes “instrumentos de poder” e a política pública.

Os dados apresentados na tabela 9 representam, em dois pontos no tempo, as correlações simples entre as despesas por aluno e certas variáveis relacionadas com o processo. Quando se considera a mudança na correlação entre estes atributos e as despesas, descobre-se um padrão geral de associação positiva crescente entre as variáveis, em 1970. Verifica-se especialmente que a relação entre impostos arrecadados — medidos esses termos da receita tributária estadual e municipal em comparação com o nível de renda pessoal no estado — e despesa, modificou-se. Durante um período de crescimento não-incremental do financiamento ficou evidenciado que os estados utilizam políticas tributárias — principalmente impostos sobre a renda de pessoas físicas e jurídicas como meio de mobilizar, para a política pública, recursos financeiros que ultrapassem os proporcionados pela riqueza social e pelos instrumentos de tributação já utilizados pelo estado.

Mudanças na estrutura administrativa relevantes para a mudança política — O fato da estrutura social apresentar uma relação de declínio com a política pública, em contraste com certos aspectos do processo, tais como a estrutura de receita, fortalece nossa hipótese, especialmente quanto a certos aspectos do processo político que poderão ter um impacto importante na formação do índice de mudança política. Identificaram-se dois grupos de atributos do processo político como componentes centrais do processo através do qual se dá uma mudança não-incremental. Não obstante termos enumerado, em cada grupo, diversas variáveis distintas, é provável que só uma ou duas ocupem de fato uma posição importante no processo de mudança política. Se bem que possa ser plausível, por exemplo, que algumas alterações na estrutura tributária possam dar origem à mudança política, é improvável que todos os componentes dessa mesma estrutura tenham-se modificado durante a década de 60, e que, mesmo entre aqueles afetados por esse fato, estas alterações fossem igualmente relevantes para a mudança política. Analogamente, poderá ser verdade que certas alterações na estrutura administrativa da burocracia educacional influenciem a mudança política, mas é altamente improvável que todos os elementos que identificamos tenham igual grau de influência. Nosso objetivo tem sido selecionar o grupo de variáveis relacionadas com o processo político, já especificadas atrás, e identificar os aspectos do processo mais relevantes para o crescimento do financiamento na educação. Neste processo de seleção, seguiremos a lógica do modelo desenvolvido anteriormente, e trataremos primeiro daquele grupo de variáveis que se aproxima mais do produto real. Depois de identificar o elemento ou os elementos da organização burocrática e do contexto político da educação relevantes para esta mudança política, passaremos a considerar o grupo mais distante, associado à estrutura tributária.

Tabela 9

Correlações entre as despesas correntes por aluno em 1960 e 1970 e algumas variáveis do processo político

Variável relacionada com o processo	Despesas correntes por aluno	
	1960	1970
Total da receita tributária estadual e local por US\$1.000 de renda pessoal	— 0,08	0,37
Receita estadual <i>per capita</i> , proveniente de impostos sobre a renda de pessoa física	0,33	0,54
Receita estadual <i>per capita</i> , proveniente de impostos sobre a renda de pessoas jurídicas	0,23	0,42
Receita estadual <i>per capita</i> , proveniente dos impostos sobre as vendas e receita bruta	— 0,10	— 0,13
Receita estadual proveniente dos impostos sobre a renda de pessoa física e jurídica, e sobre a venda e receita bruta em relação ao total de impostos estaduais e ao imposto municipal sobre a propriedade	0,39	0,58

Entre os aspectos da mudança administrativa estrutural que julgamos ter possível relevância para o não-incrementalismo estão o tamanho do departamento estadual educacional — definido tanto em termos do número de profissionais em relação ao número de alunos, como em termos de porção relativa das despesas administrativas e salariais — assim como as medidas da importância relativa do estado no processo de financiamento, a maneira como são distribuídos os fundos do estado etc. Esperar-se-ia que quanto maiores fossem as mudanças no grau de profissionalismo, na responsabilidade de financiamento e nos níveis salariais, isto é, quanto mais crescessem nos departamentos, em comparação com os de outros estados, os recursos utilizados no processo político, tanto maior seria a taxa de não-incrementalismo evidenciada na política. Por outro lado, os estados que não atingem o nível dos demais no crescimento do financiamento da educação estão nessa situação, em grande parte, porque carecem de outros recursos, tais como mão-de-obra especializada e responsabilidade de financiamento, meios através dos quais os decisores do campo da educação podem aumentar seu controle sobre o processo político. Porém, embora

possamos esperar descobrir relações positivas entre a maioria das mudanças nestes atributos do contexto político imediato e no crescimento não-incremental do financiamento, é provável que algumas das variáveis ocupem em relação às outras um lugar à parte, devido à sua importância para a mudança política.

Na tabela 10 apresentamos dados que refletem o grau de associação entre mudanças nos diversos aspectos deste processo e no índice de não-incrementalismo. A fim de identificar as variáveis mais intimamente relacionadas com o não-incrementalismo, utilizou-se a análise de regressão. Os coeficientes Beta obtidos por meio desta regressão mostram a importância de cada uma das medidas de mudança na estrutura administrativa, em relação às outras. Estes dados sugerem que a maioria dos atributos que julgávamos relevantes para o processo de mudança política, é de fato irre-

Tabela 10

O impacto relativo das mudanças nos atributos da estrutura administrativa da política educacional no crescimento não-incremental das despesas

Mudança nos atributos da estrutura administrativa	Índice de crescimento não-incremental no financiamento	
	Coeficiente beta*	Coeficiente de correlação
Parcela dos fundos para a educação proporcionada pelo governo federal	0,03	— 0,09
Parcela dos fundos para a educação proporcionada pelo governo estadual	0,38	0,41
Salário do administrador educacional do estado	0,04	0,28
Proporção das despesas não-capitais correntes diretas estaduais e locais em relação a despesas com educação	— 0,31	— 0,28
Órgão estadual de educação: administradores e profissionais por 10 mil alunos	0,26	0,19
Órgão estadual de educação: despesas salariais por aluno, com o pessoal burocrático e não-burocrático	0,19	0,22
Eleição do administrador e do conselho de educação do estado	— 0,01	0,12
Parcela da ajuda do estado proporcionada através de fundos equalizadores	0,09	0,12
Alunos por distrito escolar	0,07	— 0,02

* O coeficiente de determinação obtido numa regressão incluindo todas as variáveis enumeradas aqui é 0,35.

levante. O índice de integração escolar, o aumento na utilização de fórmulas de equalização, as mudanças na maneira de selecionar e remunerar o administrador escolar, tudo isso tem efeito reduzido no processo de mudança. Talvez mais intrigante que a insignificância dessas variáveis seja o fato de que mudanças na responsabilidade de financiamento pelo governo federal não tiveram efeito, quer acelerando, quer refreando, o grau de mudança política. Enquanto, por um lado, verificou-se que a expansão do papel do governo federal no financiamento da educação foi decisiva, ao contribuir parcialmente para mitigar as disparidades interestaduais nas despesas,⁸⁹ por outro lado esta expansão teve aparentemente pouca influência no estímulo ao não-incrementalismo. Igualmente surpreendente é o fato de que o crescimento não-incremental foi maior nos estados que acusaram o índice mais baixo de crescimento na "prosperidade" relativa da educação, como parcela dos orçamentos totais estaduais e locais. Contrariamente ao que era de se esperar à luz do padrão nacional global de expansão orçamentária da educação, em relação a outras áreas, o aumento na educação, manifestado durante a década de 60, na proporção das despesas diretas não-capitais por parte dos estados e das municipalidades, esteve negativamente associado ao crescimento das despesas por aluno. Em resumo, o crescimento não-incremental que ocorreu não foi gerado quer pela maior participação do governo federal no financiamento quer pela elevação da posição ocupada no orçamento pela educação, em relação a outros programas.

O grau de não-incrementalismo no financiamento da educação, presenciado na década de 60, encontra-se associado a várias mudanças indicativas da profissionalização e da ampliação do papel político desempenhado pelos decisores a nível de governo estadual. Nota-se uma relação consistente entre mudança política e o índice de mudança em duas das variáveis que medem a profissionalização e o desenvolvimento organizacional dos órgãos estaduais de educação. A relação positiva entre o crescimento do financiamento e a taxa de aumento de profissionais em proporção ao número de alunos, e o índice de aumento na dimensão da burocracia da educação estadual (como indicam as despesas administrativas e salariais), mostram que a ampliação da capacidade organizacional de um conjunto de decisores pode ser uma precondição necessária para um comportamento marcadamente não-incremental no produto político. Particularmente para os estados que iniciaram a década de 60 com uma parcela relativamente alta de dotação orçamentária para a educação, diminuindo, assim, a capacidade de provocar grandes mudanças no financiamento por meio do aumento destas

⁸⁹ Assim, por exemplo, a correlação entre a co-participação no financiamento por parte do governo federal e as despesas por aluno subiu de $r = 0,15$, em 1961, para $r = -0,38$, em 1971, o que indica o crescente papel do governo federal como veículo de equalização, por meio da redistribuição interestadual de fundos. Veja Oates. *Fiscal federalism*. cit. Por meio do State and Local Fiscal Assistance Act de 1972, conhecido como ato da co-participação de receitas, implementou-se uma forma de maior impacto de redistribuição interestadual. Para uma análise dos efeitos desta lei veja Nathan, Richard P.; Manvel, Allen D. & Calkins, Susannah E. *Monitoring revenue sharing*. Washington, D.C.. The Brookings Institution, 1975.

parcelas, o crescimento não-incremental dependeu da capacidade dos formuladores de política educacional de agirem eficazmente como defensores da ampliação ou de novos programas junto ao governador, ao *staff* do departamento estadual de orçamento e aos membros da legislatura estadual. Presumivelmente, a capacidade para obter bons resultados foi até certo ponto fruto da visibilidade e perícia dos especialistas em política educacional.

A mudança mais importante na estrutura administrativa do processo político educacional — isto é, importante em termos de influência sobre o crescimento do financiamento da educação — foi a ampliação do papel do estado em relação a outros níveis de governo. O impacto causado pelo crescente papel do estado é de grande interesse prático, dado o debate generalizado e litigioso, centralizado precisamente sobre este aspecto da situação do financiamento da educação. Mais que qualquer outro elemento do processo político, a expansão da participação do estado no financiamento total contribuiu para um grande aumento nas despesas com a educação pública. No que se refere a relações entre medidas de mudança, tanto a simples correlação como os coeficientes Beta, considerados na ampliação do escopo do estado no financiamento, são fortes, elas são consideravelmente mais fortes do que as relações para qualquer dos outros elementos ($r = 0,41$, $b = 0,38$). Foi, em resumo, entre aqueles estados que acusaram maior aumento na participação do financiamento (veja tabela 4), que a educação apresentou os maiores aumentos nas despesas.

Em nossa opinião é importante a descoberta de que uma mudança substancial nas relações intergovernamentais dos diversos componentes de um sistema federal, desempenha um papel relevante no produto político. Embora seja verdade que a implementação de mudanças nas relações e responsabilidades dos vários níveis de governo possa envolver-se em conflitos e inércia burocráticos,⁹⁰ é verdade também que alterações nestes arranjos poderão dar origem a um estímulo importante para as mudanças na política pública. Mais importante ainda: esta descoberta mostra que a estrutura institucional de relações entre governos num sistema federal é capaz de fornecer um “instrumento de poder” crítico através do qual os decisores podem reformular profundamente tanto o processo, como o produto da política pública. Como tal, esta descoberta representa desvio substancial das opiniões daqueles que tendem a caracterizar os decisores como passivos e limitados na sua capacidade de alterar a política além do âmbito estrito, estabelecido por fatores externos, tais como os fenômenos de estrutura social e de política de massas, ou através de rotinas burocráticas e normas prévias do processo político.⁹¹

⁹⁰ Um dos meios mais eficientes para salientar até que ponto um programa pode ser vítima de restrições burocráticas pode ser ilustrado pelo Programa de Combate à Pobreza, prematuramente promulgado e não-desenvolvido. Veja, em especial, Pressman & Wildavsky, *Implementation*, cit.; e Sundquist, James L. *Making federalism work...*

⁹¹ Poucos estudos na área do financiamento da educação têm considerado, mesmo que superficialmente, o impacto da distribuição intergovernamental da responsabilidade de financiamento. Há, porém, alguns estudos que chamaram a atenção para a importância do papel do estado no financiamento. Entre estes, contam-se os de Burkhead,

Na tabela 11 demonstra-se até que ponto a alteração deste “instrumento de poder” exerceu um efeito independente na mudança política, ultrapassando de muito o efeito de mudanças em elementos da estrutura social, tais como a industrialização e a integração. Nessa tabela, apresenta-se uma análise da influência relativa das mudanças no ambiente social, em comparação às mudanças na profissionalização e na parcela de responsabilidade de financiamento assumida pelo estado. O aspecto mais importante destes dados é o poder explanatório da mudança no papel dos estados no financiamento. Enquanto parece que uma dose considerável da influência aparente das mudanças na profissionalização — e, de um modo particular, a mudança nas despesas administrativas dos órgãos estaduais é simplesmente uma manifestação da crescente riqueza dos estados, a relação da expansão do papel do estado na participação do financiamento com a mudança política permanece imutável quando se controla os aspectos da mudança quanto ao efeito de ambas. Assim, o coeficiente Beta para o aumento no financiamento do estado continua a ser de 0,41, ao mesmo tempo que declina consideravelmente para a integração.

Tabela 11

Impacto relativo exercido por mudanças ocorridas no ambiente socioeconômico e por mudanças específicas na estrutura administrativa da política educacional sobre o crescimento não-incremental das despesas

Mudanças no ambiente socioeconômico e na estrutura administrativa	Índice de crescimento não-incremental no financiamento	
	Coeficiente beta*	Coeficiente de correlação
Parcela de fundos para a educação proporcionada pelo governo estadual	0,41	0,41
Órgão estadual de educação: administradores e profissionais a nível estadual por 10 mil alunos	0,20	0,19
Órgão estadual de educação: despesas salariais com o pessoal burocrático e não-burocrático, por aluno	0,08	0,22
Industrialização	0,08	0,06
Integração	0,22	0,32

* O coeficiente de determinação obtido em uma regressão, na qual foram usadas estas cinco variáveis = 0,30. O coeficiente obtido com as duas medidas de mudança socioeconômica é 0,11.

Jesse. *Public school finance: economics and politics*. Syracuse, Syracuse University Press, p. 75; Johns, Roe L.; Alexander, Kern & Stollar, Dewew H., ed. *Status and impact of educational finance programs*. Gainesville, Florida, National Educational Finance Project, 1971; e Levy, Frank; Meltsner, Arnold J. & Wildavsky, Aaron. *Urban outcomes*. Berkeley, California, University of California Press, 1974. p. 92-8.

O impacto das mudanças na estrutura administrativa e na estrutura da receita sobre o escopo do financiamento do estado — Até aqui, a análise tem mostrado que só um elemento da estrutura administrativa da política educacional encontra-se intimamente associado ao crescimento não-incremental do financiamento, durante a década de 60. Segundo a lógica do modelo desenvolvido anteriormente, procuraremos agora explicar porque os estados acusaram um índice tão elevado de variação no financiamento da educação, em comparação com o papel assumido por outros níveis de governo. Consideraremos, em especial, o impacto que outras mudanças na estrutura administrativa possam ter causado na mudança de papéis dos estados quanto a financiamento. Procuraremos depois identificar a relação, se é que de fato existe, entre estas mudanças na estrutura administrativa e as que compreendem as estruturas de receita dos estados.

Sérias razões há para acreditar que o crescimento do papel do estado quanto ao financiamento da educação pode ter sido influenciado por outros aspectos da estrutura administrativa. Esperar-se-ia, por exemplo, que um dos resultados imediatos da ascensão substancial no profissionalismo de um órgão estadual de educação poderia ser a constatação de um papel mais relevante no processo político. Analogamente, poder-se-ia inferir que quando um estado proporciona um aumento salarial substantivo ao administrador educacional, isto pode, em parte, representar a intenção, por parte dos decisores, tais como o governador e os legisladores, de afastar-se significativamente das práticas anteriores do estado. Um aspecto adicional que pode ser responsável pela ampliação do papel do estado poderá estar relacionado com o problema de minimizar as disparidades intra-estaduais no campo do financiamento. Ao mesmo tempo que esta desigualdade se tornou publicamente mais visível com os processos judiciais da década de 70, fórmulas de financiamento tornaram-se um item freqüente na maioria das agendas dos estados.⁹² Porém, a menos que os decisores quisessem diminuir as alocações de certos distritos escolares — gesto geralmente evitado por motivos políticos óbvios — as disparidades só poderão ser reduzidas, através do aumento dos níveis de ajuda dada aos distritos mais pobres. Isto se manifesta através de um aumento significativo na responsabilidade de financiamento assumida pelo estado.⁹³

A fim de verificar se as mudanças em qualquer dos elementos relacionados com o processo da estrutura administrativa estão associadas ao crescimento do papel do estado, esta última mudança é analisada como uma

⁹² Para uma análise das várias fórmulas que são utilizadas em programas de financiamento por parte do estado, veja Coons, John E.; Clune III, William H.; Sugarman, Stephen D. *Private wealth and public education*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1970.

⁹³ O conceito de que a equalização entre as unidades leva a um grau mais elevado de responsabilidade no financiamento para um órgão superior do sistema governamental está bem desenvolvido nos estudos teóricos sobre finanças públicas. Veja Oates. *Fiscal federalism*. cit.; Break, George F. *Intergovernmental fiscal relations in the United States*. Washington, D.C., The Brookings Institution, 1967; e Netzer, Dick. *State-local finance and intergovernmental fiscal relations*. Washington, D.C., The Brookings Institution, 1969.

função de outros elementos do conjunto. Na tabela 12, os dados apresentados, que indicam o crescimento do papel do estado, no que se refere a financiamento, estavam intimamente associados a dois dos elementos discutidos no parágrafo anterior. O crescimento das responsabilidades de financiamento por parte do estado estava positivamente relacionado ao aumento salarial do administrador educacional ($r = 0,28$) e ao aumento da parcela de ajuda estadual distribuída através de fundos equalizadores ($r = 0,20$).

Tendo identificado três aspectos da estrutura administrativa que parecem ser direta e indiretamente relevantes para a mobilização dos recursos para a educação, pode-se então perguntar se estas mudanças estavam associadas a quaisquer mudanças na estrutura estadual de receita, e se alguma forma específica de ajustamento na tributação pode ter dado origem a modificações no processo. A fim de identificar se algum meio de alterar a estrutura de receita facilitou mudanças na estrutura administrativa, e, particular-

Tabela 12

O impacto relativo de mudanças na estrutura administrativa do processo político da educação sobre o crescimento na responsabilidade de financiamento por parte do estado

Mudança nos atributos da estrutura administrativa	Crescimento na responsabilidade de financiamento por parte do estado	
	Coeficiente beta	Coeficiente de correlação
Parcela dos fundos para a educação proporcionada pelo governo federal	— 0,35	— 0,37
Salário do administrador educacional do estado	0,23	0,28
Proporção das despesas correntes estaduais e municipais em relação à educação	0,03	— 0,11
Órgão estadual de educação: administradores e profissionais por 10 mil alunos	— 0,11	— 0,19
Órgão estadual de educação: despesas salariais, por aluno, com pessoal burocrático e não-burocrático	0,14	0,14
Eleição do administrador e do conselho de educação do estado	0,17	0,21
Alunos por distrito escolar	— 0,10	0,04
Parcela da ajuda do estado, proporcionada através de fundos equalizadores gerais	0,22	0,20

mente, o crescimento do papel do estado no financiamento, avaliou-se o impacto relativo de cada uma das cinco variáveis, que medem a mudança na estrutura da receita sobre a modificação ocorrida no papel do estado em relação ao financiamento, no salário do administrador educacional e na utilização de fundos equalizadores. Os resultados da análise, apresentados na tabela 13, indicam muito claramente que apenas uma forma de mudança na estrutura tributária estava estreitamente relacionada com as mudanças, nos atributos do processo, que geram maior participação do estado no financiamento, e, por outro lado, aumento nas despesas. Vê-se que, das cinco medidas de mudança, somente o crescimento em receitas provenientes de impostos sobre a pessoa física estava forte e positivamente associado aos três tipos de mensuração de mudança da estrutura administrativa. A inferência causal que se pode extrair desses dados é bastante fundamentada pelo fato de que as relações são muito uniformes para cada uma das três variáveis independentes. Depreende-se assim, muito claramente, que é o crescimento das receitas dos impostos sobre a renda da pessoa física e não o crescimento da arrecadação tributária ou a utilização de impostos sobre a renda de pessoas jurídicas sobre as vendas, ou a crescente dependência dos impostos progressivos lançados a nível estadual, que gera os fundos para implementar o crescimento não-incremental das despesas com a educação.

A tabela 13 indica claramente que a mudança tributária que provoca maiores consequências administrativas tem sido o crescimento relativo dos impostos sobre a renda de pessoa física. A aparente relação entre o crescimento das receitas estaduais geradas por tais impostos e o crescimento da responsabilidade do estado pelo financiamento poderiam simplesmente refletir a influência conflitante da mudança social, em especial aquela associada à riqueza crescente; isto é, os estados apresentam uma mudança bem acentuada nas receitas geradas por impostos sobre a renda da pessoa física simplesmente porque experimentaram os maiores aumentos em riqueza durante a década de 60. Se tal fosse o caso, então as correlações descobertas entre as receitas originadas pelo imposto sobre a renda e o crescimento da responsabilidade pelo financiamento refletem simplesmente a alta correlação entre o crescimento da riqueza e o crescimento dos impostos sobre a renda da pessoa física. A fim de dar-se esta qualificação que, de outro modo, poderia ser considerada uma descoberta interessante, pode-se considerar a relação entre a mudança na integração — que é, em grande parte, o critério para melhor aferir o crescimento da riqueza durante a década de 60 — e as várias formas de mudança na estrutura tributária. Se a qualificação fosse correta, poder-se-ia esperar concluir que estas relações são altamente positivas, particularmente entre o crescimento da integração e o crescimento das receitas provenientes de impostos sobre a renda de pessoa física.

Os dados da tabela 14 mostram que este argumento não conta com grande apoio. Ao mesmo tempo que existe uma relação positiva entre o crescimento das receitas provenientes dos impostos sobre a renda de pessoa física e o crescimento da integração, a relação é muito mais fraca do que

Tabela 13

Impacto relativo de mudanças nas estruturas tributárias dos estados sobre mudanças na estrutura da administração educacional

Mudança na estrutura da receita	Mudanças na estrutura da administração educacional		
	Proporção de fundos estaduais	Salário do administrador educacional	Proporção da ajuda estadual em fundos equalizadores
Receita tributária total estadual e local por US\$1,000.00 da renda pessoal	0,06	— 0,08	— 0,32
Receita estadual <i>per capita</i> , proveniente de impostos sobre a renda de pessoa física	0,44	0,30	0,46
Receita estadual <i>per capita</i> , proveniente de impostos sobre a renda de pessoa jurídica	— 0,09	— 0,24	— 0,16
Receita estadual <i>per capita</i> , proveniente de impostos sobre a venda e receitas brutas	0,07	— 0,16	0,16
Receita estadual proveniente de impostos sobre a renda de pessoa física e jurídica, sobre a venda e receita bruta em relação aos impostos estaduais totais e municipais sobre a propriedade	— 0,12	0,19	— 0,12

se poderia esperar se as mudanças na receita refletissem unicamente modificações na riqueza. Além disso, o padrão de relação difere consideravelmente do apresentado na tabela 13. A mais forte relação entre aumento da integração e mudanças na estrutura da receita, envolve especialmente receitas provenientes de impostos sobre renda de pessoas jurídicas ($r = 0,49$). Em outras palavras, os estados que se estavam tornando mais ricos tenderam mais para a ampliação dos impostos sobre a renda das pessoas jurídicas (resultado, talvez, da sua natureza “pós-industrial”).

Uma segunda maneira de avaliar a inferência de que a modificação nos fundos resultantes dos impostos sobre a renda de pessoa física representa

Tabela 14

Relação entre a mudança em integração e as mudanças na estrutura da receita estadual

Mudança na estrutura de receita	Mudança em integração
Receita tributária total estadual e local por US\$1,000.00 de renda de pessoa física	0,17
Receita estadual <i>per capita</i> , proveniente de imposto sobre a renda de pessoa física	0,31
Receita estadual <i>per capita</i> , proveniente de imposto sobre a renda de pessoa jurídica	0,49
Receita estadual <i>per capita</i> , proveniente de impostos sobre as vendas sobre a receita bruta	0,13
Receita estadual proveniente de impostos sobre a renda e sobre as vendas por todos os impostos sobre a propriedade	— 0,15

um importante “instrumento de poder” no processo político, é considerar se as mudanças nele ocorridas refletem a implementação de mudanças na estrutura do imposto sobre a renda de pessoa física. Em outras palavras, poder-se-ia questionar a validade da inferência extraída da tabela 13 e afirmar que as mudanças nas receitas geradas por impostos sobre a renda de pessoa física representam tão-somente a aplicação de um código tributário com impostos progressivos e altamente diferenciados durante esse período. Em resumo, descobrir que houve aumento nas receitas tributárias não é equivalente a descobrir que os decisores modificaram os códigos tributários para gerar recursos adicionais para a educação.

A fim de considerarmos este aspecto, examinamos as atuais estruturas tributárias daqueles estados que apresentam os mais altos escores em nosso índice de crescimento em receitas provenientes de impostos sobre a renda de pessoa física. A tabela 15 apresenta um sumário destas estruturas. A mudança nas receitas geradas pelo imposto de renda sobre a pessoa física representaram, em todos os casos (exceto no Alaska), uma alteração na estrutura tributária. Os cinco estados que alcançaram os mais elevados escores nesta variável criaram impostos sobre a renda da pessoa física durante a década, e os restantes alteraram a estrutura por meio de elevação de tetos aumentando as alíquotas e/ou as faixas de tributação.⁹⁴

⁹⁴ Os estados estão classificados, na tabela 15, de acordo com o índice de mudança apresentado, entre 1960 e 1970, nas receitas tributárias provenientes da renda de pessoa física, avaliados pela técnica regressiva.

Tabela 15

Estrutura do imposto sobre a renda de pessoa física nos estados que acusaram maiores aumentos nas receitas tributárias 1961-1971

Estado	Alíquota, amplitude e faixas do imposto sobre a renda de pessoa física	
	1961	1971
Ilinois	zero	2,5%
Michigan	zero	3,9%
Indiana	zero	2,0%
Rhode Island	zero	15% do Federal Income Tax
Nebraska	zero	15% do Federal Income Tax
Maryland	3,0%	2,0-5,0% (4 faixas)
West Virginia	6% do Federal Income Tax	2,1-9,6% (24 faixas)
Havaí	3,0-9,0% (8 faixas)	2,25-11,0% (11 faixas)
Minnesota	1,0-10,5% (11 faixas)	1,5-12,0% (11 faixas)
Wisconsin	2,0-10,0% (16 faixas)	2,7-10,0% (15 faixas)
Alasca	16% do Federal Income Tax	16% do Federal Income Tax
Massachusetts	3,1%	5,0%
Nova Iorque	2,0-10,0% (9 faixas)	2,0-14,0% (13 faixas)
Califórnia	1,0-7,0% (7 faixas)	1,0-10,0% (10 faixas)
Maine	zero	1,0-6,0% (6 faixas)

Dos dados aqui apresentados deduz-se claramente que há “instrumentos de poder” dentro do processo decisório, utilizados para dar origem ao crescimento não-incremental das despesas com educação durante a década de 60. Dois elementos em especial parecem ter sido críticos:

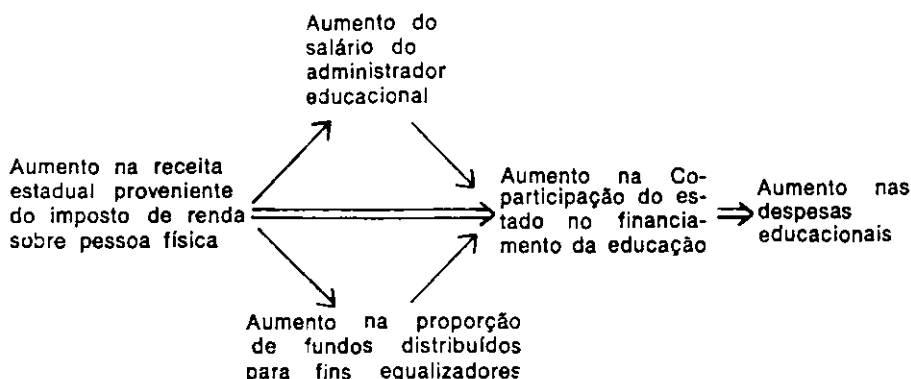
1. O crescimento da responsabilidade pelo financiamento, por parte do estado.
2. O crescimento nas receitas tributárias provenientes dos impostos sobre a renda de pessoa física através da implementação ou expansão dessa estrutura tributária. Na figura 3 apresentamos um modelo dos principais componentes do processo que serviram de base ao crescimento não-incremental do financiamento.

Este modelo, porém, só comporta os componentes considerados fundamentais, ou relacionados com o processo decisório. Devemos agora considerar especialmente as influências contextuais que prepararam o cenário para o impacto administrativo e de receitas.

O impacto das mudanças na política de massas — Até agora, nossa análise identificou dois elementos importantíssimos dentro do processo político,

Figura 3

Modelo da relação de mudanças relevantes para a estrutura da receita, estrutura administrativa e despesas com a educação



que tiveram influência na produção de mudança não-incremental no financiamento da educação. O fato de que o crescimento nas despesas foi influenciado pela expansão do papel do estado no financiamento, e de que esta última mudança foi por sua vez facilitada pelo crescimento de receitas resultantes de impostos sobre a renda de pessoa física, lançados pelos estados, mostra que as opções dos decisores têm um grande efeito independente na formação de resultados políticos. Entretanto, também é verdade que a formulação de política ocorre dentro de um ambiente social e político e que certos aspectos deste ambiente poderão influenciar a propensão dos decisores para elevar os impostos sobre a renda de pessoas físicas e expandir o papel do estado no financiamento da educação. É evidente, por

exemplo, que muitos dos decisores, para os quais estes “instrumentos de poder” representam um importante recurso potencial para alterar a política, desempenham cargos eletivos. Pareceria plausível concluir que, quer um governador seja democrata, quer seja republicano, quer o Legislativo seja controlado pelo mesmo partido que elegeu o governador, quer a política eleitoral seja competitiva, e quer a representação seja equitativamente distribuída de acordo com a população, todos estes fenômenos poderão afetar a composição desse grupo que nós resolvemos denominar de “decisores”.⁹⁵ Em termos dinâmicos, isto é, reformulados em termos de alterações desses elementos, as mudanças em tais atributos do ambiente político de massas, tais como o controle tanto do Poder Legislativo como do Poder Executivo, ou o partidário e grau de apoio dado ao governador por parte do público, ou o índice de representação política de acordo com a distribuição da população, poderão influenciar a extensão em que os “instrumentos de poder” são utilizados. Por exemplo, nos estados que apresentam um índice relativamente elevado de representação política de acordo com a distribuição da população — a ponto de se aproximarem do caso ideal de representação democrática de Rae,⁹⁶ — e também enfrentam mudanças a longo prazo na predisposição partidária do eleitorado⁹⁷ o controle partidário do gabinete do governador e o índice de controle unificado, poderão ser idealmente adequados à implementação de alterações fundamentais em variáveis relacionadas com o processo, tais como a tributação e o papel do estado no financiamento. Poderíamos acrescentar, fundamentando este ponto de vista, os estudos de Sundquist e outros que identificaram certos períodos em que a ascensão de um presidente democrata com uma vasta base de apoio popular e uma grande maioria no Legislativo tendeu para a criação de novos programas inovativos na política pública.⁹⁸ Os estudiosos da política pública nos estados — mesmo

⁹⁵ É importante notar que distinguimos entre dois grupos de decisores — os que se caracterizam por sua perícia num certo campo, como, por exemplo, a educação, e os que são eleitos e exercem um papel político em todas as áreas funcionais. Mostramos que é entre os componentes do último grupo que as mudanças composicionais, resultantes de política de massas, são mais pronunciadas, e é através deles que o ambiente político de massas está mais claramente ligado à política pública.

⁹⁶ Rae. *Reapportionment and political democracy*. In: Polsby. op. cit.

⁹⁷ Podemos notar que o estudo sistemático dos padrões de estabilidade e de mudança na filiação partidária, manifesto nas eleições estaduais, é uma área de pesquisa muito negligenciada. Virtualmente, todos os estudos que tentaram avaliar a filiação partidária nas eleições mais recentes têm-se concentrado nas eleições presidenciais. Isto ocorre especialmente com os estudos que se fundamentaram em pesquisas nacionais do eleitorado. Por outro lado, alguns estudos baseados na coleta de dados têm usado, com grande proveito, a abundante variedade de dados eleitorais gerados pelo sistema federal. Veja, por exemplo, Rogin, Michael & Shover, John. *Political change in California: critical elections and social movements, 1890-1966*. Westport, Connecticut. Greenwood, 1970, e Burnham, Walter Dean. *Critical elections and the mainsprings of American politics*. New York, W.W. Norton, 1970.

⁹⁸ Sundquist, James L. *Politics and policy: the Eisenhower, Kennedy and Johnson years*. Washington, D.C., The Brookings Institution, 1968. Num trabalho recente, Burnham, Clubb e Flanigan argumentaram que a filiação política se manifesta em mudanças na política pública que derivam de mudanças no partidário e na homo-

aqueles que atacaram os deterministas sociais, sob o pretexto da primazia da política — raramente tentaram estabelecer o elo de união entre os vários fenômenos políticos de massas e a política pública. Contudo, pareceria lógico que, de acordo com uma perspectiva dinâmica, o impacto primordial de tais mudanças na política de massas fosse composicional, isto é, o efeito principal poderá simplesmente consistir no fato de que mudanças na política de massas, ao longo do tempo, resultam em mudanças na composição dos grupos de decisores eleitos, para os quais os fenômenos do processo tais como as estruturas tributárias e os arranjos intergovernamentais, representam instrumentos potenciais de poder. À medida que a composição muda — tanto em termos partidários, como no grau de homogeneidade nas instituições do governo — a propensão para utilizar estes “instrumentos de poder” poderá mudar também.

A fim de avaliar o impacto das mudanças ocorridas na política de massas sobre as mudanças no imposto sobre a renda de pessoa física, e a participação do estado no financiamento, examinamos o impacto relativo dos diversos aspectos da política de massas sobre esses dois atributos do processo antes mencionado. Na tabela 16 apresentam-se os coeficientes Beta para as diversas medidas de mudança no ambiente político de massas. O resultado mais impressionante extraído desta análise é a verificação das hipóteses de que as políticas de massas — definidas em termos dinâmicos como mudança ao longo do tempo — são relevantes para a política pública, devido à maneira pela qual elas alteram a composição das elites políticas que poderão utilizar (ou ignorar) os “instrumentos de poder” dentro do processo político. Em especial, nossa análise indica a grande importância das alterações na composição partidária dos decisores, eleitos para determinar se os dois “instrumentos de poder” — a tributação sobre a renda e a responsabilidade do estado no financiamento — são utilizados. Assim, apesar da divergência entre as correlações dessas duas variáveis do processo, verifica-se que o partidário democrático é o elemento mais importante para a promoção do uso dos “instrumentos de poder”. A correlação mais influente no aumento dos impostos é o crescimento da força do Partido Democrático no Legislativo estadual ($\beta = 0,35$). Analogamente, a variável mais importante da política de massas para levar à expansão do papel do estado no financiamento é o aumento do voto democrático para o governador ($\beta = 0,38$).

A noção de que diversos elementos do ambiente político de massas convergem para dar origem a um grupo diferente de decisores e a uma orientação diferente quanto ao uso de certos “instrumentos de poder”, relacionados com o processo, parece ser correta na área das negociações intergovernamentais pela distribuição do encargo representado pelo financiamento da educação. Assim, verifica-se que, além do aumento no apoio democrático ao governador, o crescimento em competição governamental,

geneidade de controle dos poderes governamentais. Veja Dean, Walter; Jerome, Burnham; Clubb, M. & Flanigan, William H. Partisan realignment: a systemic perspective. Documento apresentado na Conference on Popular Voting Behavior, patrocinada pelo Mathematical Social Science Board na Cornell University, em junho de 1973.

Tabela 16

*O impacto relativo das mudanças em política de massas sobre as mudanças em receitas estaduais por meio de impostos sobre a renda de pessoa física e em fundos para a educação proveniente do estado**

Mudanças em política de massas	Mudanças nas variáveis do processo	
	Mudança na receita estadual <i>per capita</i> proveniente do imposto sobre a renda de pessoa física	Mudança na proporção de fundos do estado
Controle unificado do Legislativo e do gabinete do governador	0,12	0,30
Controle democrático do Legislativo e do gabinete do governador	— 0,05	— 0,01
Proporção de democratas na Câmara dos Deputados do estado	0,35	0,16
Proporção de democratas na eleição do governador	0,05	0,38
Competição governamental	0,08	0,32
Competição legislativa	0,11	— 0,11
Representação política de acordo com a distribuição da população	0,16	0,25

* Os coeficientes beta derivam da regressão.

em controle unificado, e na representação equitativa, estão associados à expansão do papel do estado no financiamento. Entretanto, quando se considera a questão da tributação sobre a renda, há apenas um aspecto do ambiente de política de massa que é capaz de gerar tal mudança — o crescimento no poder dos democratas no Legislativo. Se outros fenômenos tais como a representação política equitativa e o controle unificado demonstram um reduzido efeito independente na propensão para aumentar os impostos sobre a renda pessoal, este decorre, em última análise, de uma decisão partidária. Os dados indicam que, enquanto um governador democrata forte poderá ser capaz de exercer autoridade individual na expansão do papel do estado no financiamento, a decisão sobre tributação — por ser uma área inerentemente politizada — requer, em última análise, um número relativamente grande de legisladores democratas recentemente eleitos. Uma revisão importante do sistema tributário exige o desenvolvimento de uma nova maioria legislativa — uma maioria que veja com bons

olhos a utilização da tributação progressiva por parte do estado sobre a renda. Embora não seja essencial que a nova maioria seja democrática, no contexto da política americana a propensão para aumentar os impostos do estado e sua responsabilidade no financiamento de programas de caráter social tem sido, e continuará a ser uma característica encontrada mais frequentemente entre os legisladores democratas que entre os republicanos.

O impacto relativo das mudanças no ambiente político e social — Havendo concluído que as mudanças no contexto político de massas eram relevantes para as mudanças na estrutura de receita e na responsabilidade fiscal inter-governamental, torna-se necessário agora encarar a questão levantada com tanta frequência na literatura sobre a política pública estadual: até que ponto foram as mudanças na política de massas mais influentes que as que ocorreram no ambiente social para provocar modificações no processo político? A fim de responder a esta pergunta, avaliou-se o impacto da mudança social e política de massas no aumento das receitas resultantes dos impostos sobre a renda de pessoa física e no aumento do financiamento

Tabela 17

Impacto relativo de mudanças em elementos socioeconômicos e em atributos políticos de massa, específicos, sobre variáveis relacionadas com o processo

Mudança nas variáveis relacionadas com o processo			
Mudança na receita estadual <i>per capita</i> , oriunda do imposto sobre a renda de pessoa física		Mudanças ocorridas na proporção da contribuição de fundos estaduais para educação	
Mudança em:			
Proporção da participação dos democratas na Câmara de Deputados do estado	0,26	Proporção de democratas na eleição para governador	0,55
Representação política de acordo com a distribuição da população	0,20	Competição governamental	0,41
Industrialização	— 0,12	Representação política de acordo com a distribuição da população	0,28
Integração	0,29	Controle unificado	0,28
		Industrialização	— 0,16
		Integração	0,32
Proporção do coeficiente de determinação provocada pela mudança socioeconômica	0,48		

do estado.⁹⁹ A mensuração da mudança nas duas dimensões de estrutura social estão incluídas nesta análise, com diversos dos aspectos mais relevantes para a mudança no ambiente político de massas. Os resultados da análise são apresentados na tabela 17. Nesta tabela, os coeficientes Beta para os vários elementos da mudança social e política autorizam-nos a avaliar o impacto relativo destas mudanças.

Os dados apresentados na tabela 17 mostram que, até certo ponto, não se pode dar uma simples resposta para as questões relativas a maior ou menor influência da estrutura da política de massas ou da estrutura social para a mudança no processo político. Se é verdade que os indicadores da mudança social são responsáveis por menos da metade da variação nas alterações dos dois elementos fundamentais do processo político, não deixa de ser verdade também que pelo menos um aspecto da mudança social — que se relaciona com a integração — está positivamente associado a dois tipos de mudança do processo. Assim, ao passo que as variáveis da mudança social, em conjunto, concorrem simplesmente com 15% para a explicação da variação no crescimento da proporção de fundos com que o estado contribui, observa-se, por outro lado, que essa mudança na integração está mais estreitamente associada à crescente dependência dos impostos sobre a renda de pessoa física do que estão a representação política de acordo com a distribuição da população ou o aumento do poder do Legislativo pelos democratas.

Os dados apresentados na tabela 17 mostram que a questão do impacto relativo da estrutura social e de política de massas não pode ser resolvido de uma forma simplista, tão comum na literatura sobre política pública. Na verdade, nesses dois tipos de mudança de ambiente há aspectos tanto relevantes como irrelevantes para a mudança do processo. Não obstante, parece que podemos concluir que, pelo menos em relação aos “instrumentos” críticos da política, os fenômenos políticos de massas exercem mais influência no processo político do que o contexto socioeconômico. Isto ocorre principalmente em relação à mudança na responsabilidade de financiamento por parte do estado, comparada a outros níveis de governo, onde é dominante o papel do governador, por sua capacidade de gerar mudança política.

9. Estabelecimento do modelo de mudança do processo político

Até agora, em nossa análise, temos caminhado segundo uma forma sequencial, partindo de um ponto muito próximo da variável dependente — o crescimento não-incremental nas despesas com a educação — para fatores

⁹⁹ A fim de determinar se as mudanças sociais e políticas de massas eram independentes, resolvemos correlacionar as medidas de mudança na industrialização e na integração, com cada uma das sete medidas de mudança política. Apenas num caso — o que se refere ao controle democrático do legislativo e à industrialização — verificou-se uma correlação superior a 0,20. Seis das sete correlações com cada uma das

cada vez mais distantes, como os que pesquisamos para os aspectos do processo e do ambiente que influenciam a mudança política. No decurso da nossa análise, descobrimos dois aspectos do processo político que parecem desempenhar um papel fundamental na geração de índices relativamente altos do produto político. Ao contrário dos deterministas sociopolíticos e dos incrementalistas, descobrimos que a utilização de dois “instrumentos de poder” — o sistema de lançamento de impostos sobre a renda e as negociações intergovernamentais no campo da responsabilidade de financiamento — eram meios importantes para estimular a mudança política. Além disso, mostramos que a propensão dos decisores para exercer um efeito independente significativo sobre a política pública, através da alteração destas variáveis do processo, estava intimamente associada a certas mudanças no ambiente político de massas, particularmente o crescimento da participação do Partido Democrático tanto no Poder Executivo como no Poder Legislativo do governo. Conseguimos, ao mesmo tempo, eliminar do estudo diversos componentes do processo que, à primeira vista, poderiam ser julgados como capazes de servir de instrumentos para a mudança política.

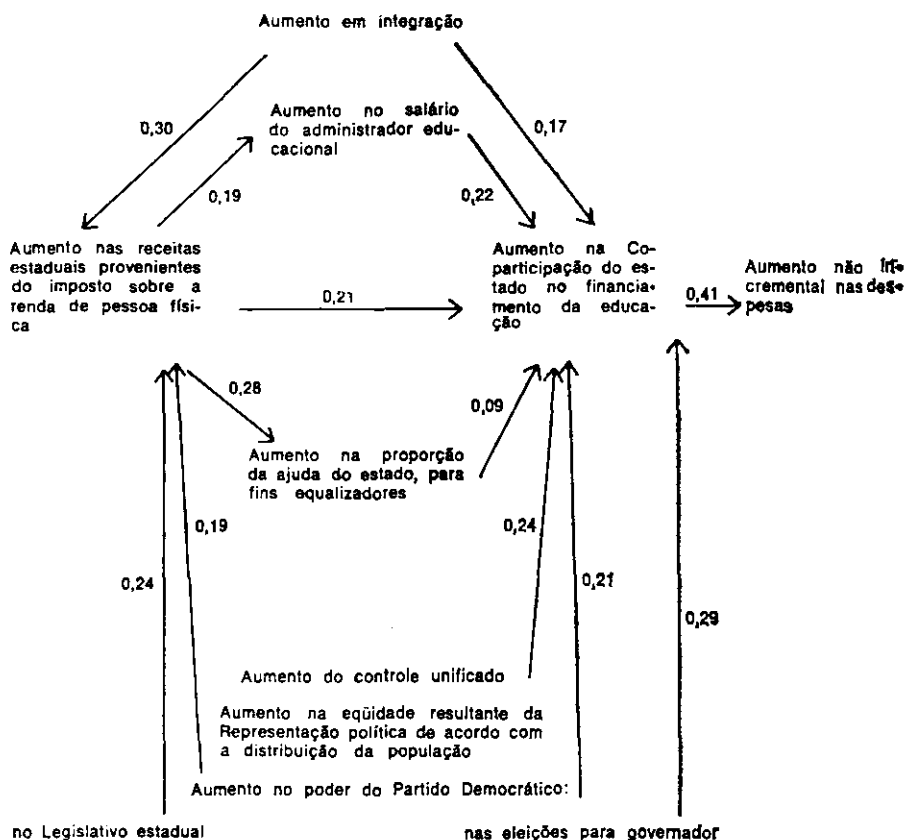
Tendo identificado, de uma forma seqüencial, os aspectos mais relevantes do processo pelo qual ocorre o não-incrementalismo, torna-se necessário integrar os vários elementos avaliando a importância relativa daqueles que entram no processo político em diferentes estágios ou pontos de proximidade. A fim de atingir este objetivo, procedeu-se à reformulação do modelo delineado na figura 1, substituindo as variáveis identificadas como relevantes por nomes de grupos, ou seja, por exemplo, o crescimento das receitas provenientes do imposto sobre a renda de pessoa física substituiu mudança na estrutura tributária etc. Tendo feito isto, decidimos fazer uma análise seqüencial das variáveis especificadas, o que nos permite avaliar o impacto relativo dos diversos elementos em vários pontos de proximidade da variável dependente.¹⁰⁰ Embora a análise seqüencial seja inteiramente o produto da especificação de variáveis e seqüências causais do analista, a técnica é, contudo, útil, quando mais não seja, para possibilitar a compreensão geral da seqüência causal e a relativa força do elo de união entre seus elementos, em pontos diferentes.

O modelo reformulado do processo, através do qual se manifestou um crescimento não-incremental no financiamento da educação está apresentado na figura 4. Para cada um dos elos de união especificados no modelo foram incluídos os coeficientes da seqüência, o que permite avaliar, por exemplo, o impacto relativo das mudanças no ambiente social, na política

variáveis socioeconômicas estavam abaixo de $\pm 0,15$. O resultado dessas relações sugere que os dois tipos de mudança eram independentes e que, assim, podem ser incluídos em conjunto numa análise de regressão, sem violar os pressupostos dessa forma de análise.

¹⁰⁰ Para um resumo da técnica de análise seqüencial e outros, veja Stokes, Donald E. *Compound paths in political analysis*. In: Herdon, James F. & Bernd, Joseph L. ed. *Mathematical applications in political science V*. Charlottesville, Virginia, University of Virginia Press, 1971. p. 70-2.

Figura 4
Modelo do processo de mudança política não-incremental



de massas, e na estrutura tributária sobre o crescimento da responsabilidade do estado no financiamento. Em geral, a análise sequencial limita-se simplesmente a confirmar a importância relativa dos vários aspectos da mudança que se originou das análises anteriores. Há, porém, um resultado da análise sequencial que se reveste de especial importância e revela o alto significado da mudança no ambiente político de massas, ao influenciar a alteração dos “instrumentos de poder” relacionados com o processo. Quando se considera a mudança na proporção de fundos com que o estado contribuiu como uma função de mudanças na política de massas, na estrutura social, na estrutura tributária e na organização administrativa, vê-se que a política de massas constitui a precondition mais importante para esta mudança do processo. A mudança no apoio democrático nas eleições para governador e aumento no controle unificado são as duas variáveis

com os maiores coeficientes de seqüência e a crescente equidade na representação política de acordo com a distribuição da população é considerada importante quanto os elementos mais distantes do processo, que envolvem crescimento das receitas resultantes do imposto sobre a renda de pessoa física. Verifica-se então que o caminho mais curto para chegar à mudança política é aquele através do qual uma mudança na composição e grau de ligação entre os decisores eleitos gera uma crescente propensão para alterar negociações intergovernamentais que permitem maior participação na responsabilidade de financiamento por parte dos diversos níveis de governo. O caminho mais distante para chegar à mudança, e que, em certo sentido, leva à obtenção dos recursos necessários para implementar o papel do estado no financiamento, é aquele em que o crescimento do poder do Partido Democrático na legislatura estadual dá origem a uma implementação ou expansão da fase de tributação do imposto sobre a renda de pessoas físicas.

Estados "modelos" e estados "não-modelos" — A análise apresentada aqui mostra que existem certas uniformidades entre os estados norte-americanos quanto os processos pelos quais ocorre o crescimento não-incremental do financiamento. De maneira especial, nossa análise ressalta a importância de mudanças em dois elementos do processo político que dão aos decisores a possibilidade de influenciar o curso da política pública de maneira independente. Entretanto, também é verdade que as uniformidades observadas por nós no processo de mudança política têm um grau de importância bastante modesto. Ao mesmo tempo que parece que a mobilização de recursos adicionais para a política pública, através da expansão de impostos sobre a renda de pessoa física e da ampliação do papel do estado no processo de financiamento, representa duas condições importantes e, na verdade, necessárias para o crescimento não-incremental, também é verdade que tais mudanças não são, em si, condições suficientes para a mudança do produto. Como resultado, não se pode presumir que todos os estados que experimentam grandes mudanças nestes elementos do processo venham a obter, subseqüentemente, um grande aumento nas despesas, nem que os outros estados que não alteram esses elementos do processo se encontrem, por isso mesmo, relegados a um baixo índice de crescimento no produto.

A fim de mostrar a freqüência do desvio da congruência hipotética de mudança do processo e do produto, dispusemos os estados segundo sua conformidade ou desvio em relação ao modelo desenvolvido anteriormente. Na tabela 18 os estados encontram-se agrupados de acordo com a extensão de mudança nas duas variáveis do processo e nas variáveis dependentes. Verifica-se que as células que contêm os estados "modelo" têm população maior do que as que representam desvios do padrão de congruência na mudança do processo e do produto. Deve-se notar, porém, que, embora os desvios sejam menos freqüentes do que se poderia esperar, dada a modéstia das relações já descritas, há contudo casos de desvios significativos. Illinois, por exemplo, experimentou o maior aumento relativo

Tabela 18

*Estados “modelo” e estados “não-modelo”: a congruência de mudanças no processo e no produto**

	Mudança relativa nas variáveis do processo	
	Baixa	Alta
	Estados “não-modelo”	Estados “modelo”
Alta	Connecticut Geórgia Pelsilvânia Carolina do Sul Tennessee	Alasca Havaí Wisconsin Minnesota Michigan Nova Iorque Vermont Rhode Island
	Estados “modelo”	Estados “não-modelo”
Mudança relativa nas despesas	Arkansas Alabama Louisiana Delaware Missouri Ohio New Hampshire Dacota do Norte Dacota do Sul Montana Wyoming Nevada Oregon Washington	Ilinoi Nebrasca Utah
Baixa		

* As duas variáveis do processo identificadas na análise anterior — o aumento na receita resultante do imposto sobre a renda de pessoa física a nível de estado e o aumento na responsabilidade de financiamento por parte do estado — foram usadas para a elaboração desta tabela. Para ambas, assim como para o aumento nas despesas, alta e baixa significam simplesmente maior ou menor que 0,0 — a média para os 50 Estados.

em receitas geradas pela introdução de um imposto estadual sobre a renda de pessoa física e, além disso, o estado colocou-se em terceiro lugar quanto a seu papel na expansão do financiamento da educação. Contudo, este mesmo estado acusou uma taxa de crescimento de despesas que foi

consideravelmente menor que a média de todos os estados. Connecticut, por outro lado, acusou uma das taxas mais elevadas de crescimento no financiamento da educação durante a década de 60, apesar da contínua resistência à introdução de um imposto sobre a renda de pessoa física e do retorno, às municipalidades, de uma parcela da já reduzida co-participação do estado nas responsabilidades de financiamento.

Um dos aspectos mais interessantes do agrupamento dos estados na tabela 18 é a identificação de efeitos regionais. Até este momento, temos ignorado os possíveis efeitos da interação entre os estados no processo político, isto é, temos aceitado como implícita a pressuposição encontrada praticamente em todos os estudos comparativos de política pública de que as unidades de análise são autônomas e que a explicação da política pública deve ser encontrada dentro do estado — nos processos e elementos estaduais. Somente nos estudos explicitamente voltados para os processos de interação interestaduais, como, por exemplo, a difusão dos estudos inovadores de Walker,¹⁰¹ existe um reconhecimento explícito dos fatores que invalidam a hipótese da autonomia estadual. A disposição adotada na tabela 18 mostra que deverá haver na verdade processos de interação interestadual que influenciem a política pública acima e além dos processos intra-estaduais com os quais temos lidado até agora. Na tabela 18 observa-se forte evidência dos efeitos regionais em três das quatro células. Por exemplo, o agrupamento de estados “modelo” com baixo índice de desempenho inclui vários estados do sul — Alabama, Arkansas e Louisiana — e vários estados do noroeste das Montanhas Rochosas e das Planícies do Norte, Oregon, Washington, Montana, as duas Dakota e Wyoming. Analogamente, a célula que contém os estados “modelo” que ultrapassaram os outros em atuação inclui três conjuntos sensivelmente distintos: os dois estados mais novos, os quais, embora não sejam vizinhos regionais, poderão, contudo, partilhar de certas perspectivas políticas devido à experiência comum da recente elevação à categoria de estado e de seu isolamento geográfico do resto da nação; três estados do nordeste — Nova Iorque, Vermont e Rhode Island; e três estados contíguos do norte do meio oeste — Wisconsin, Michigan e Minnesota.

A composição das células na tabela 18 — em especial as duas que incluem os estados “modelo” — fornece um indício para descobrir a natureza dos efeitos regionais, nesta área política. O contraste entre estados como Nova Iorque, Wisconsin e Minnesota, por um lado, e estados do sul e das planícies, sugere uma dimensão de variação subjacente, que poderá estar associada à propensão histórica para progredir em política pública.¹⁰² A maioria dos estudos que se ocupou dos processos de interação entre os estados tem acentuado o papel de pioneiros regionais como exemplos para os estados vizinhos. Nossas pesquisas mostram que estes efeitos

¹⁰¹ Walker, *The diffusion...* *Am. Pol. Sci. Rev.*

¹⁰² Existe implícita na noção de tradições históricas de espírito progressista — ou vice-versa — uma sugestão do que poderíamos chamar de “Tiebout Effect”, isto é, a propensão dos indivíduos para se congregarem em estados, através da migração e da decisão consciente de não migrar, o que dá origem a um misto de atividades e

poderão muito bem estar presentes no financiamento da educação. Entretanto, é também evidente que os efeitos regionais que descobrimos mostram que os estados tendem a agrupar-se em conjuntos, na sua propensão para adiantar-se ou retardar-se em política pública, isto é, ao mesmo tempo que está evidente dentro de uma determinada região da nação, que há alguns estados que agem como líderes de outros, isso também ocorre para regiões como um todo, como o norte do meio-oeste, que age como líder para o resto da nação. Há outras regiões que parecem ser, em termos de atuação política, relativamente impermeáveis tanto aos líderes regionais como nacionais.

Do não-incrementalismo à inovação — A natureza precisa dos efeitos regionais ou interestaduais, evidenciados na tabela 18, tem que permanecer inevitavelmente ambígua. Entretanto, o padrão de emulação regional — quer na manipulação dos elementos do processo que gera o crescimento do produto, quer na resistência ao crescimento não-incremental — poderá ser associado a uma propensão mais básica, em certos estados, para alterar as existentes definições de política pública e as suas restrições. Fosse esse o caso, e se deveria encontrar um padrão de variação entre estados “modelo” em relação a esta propensão básica, que é comparável ao padrão de variação apresentado na política da educação.

Uma variedade de fenômenos poderá ser associada aos efeitos regionais subjacentes, presentes na política da educação, mas pareceria que, ao falar de uma “propensão histórica para progredir”, ou da propensão para alterar as definições de políticas públicas existentes e as restrições sobre a existente, estamos-nos referindo a um fenômeno que Walker identificou como a propensão para inovar. Talvez seja a propensão para a inovação — propensão que tem caracterizado os estados numa variedade de áreas políticas durante gerações — que é partilhada por estados vizinhos. A fim de verificar se a diferenciação entre os estados “modelo” com alto e baixo desempenho representa, em certo sentido, a presença ou ausência de uma propensão tradicional para inovar em política pública, procedeu-se ao exame dos escores de Inovação de Walker para os estados que estão compreendidos nas quatro células da tabela 18.¹⁰³ Na tabela 19, apresenta-se a média destes escores para os quatro grupos de estados. Verifica-se que a diferenciação entre estados “modelo” de alto e baixo desempenho parece estar, de fato, sistematicamente associada com a propensão para inovar. Os estados que mostram uma propensão histórica para adotar nova legislação parecem também ser os estados que tendem a ser mais inclinados a utilizar os “instrumentos de poder” no processo político, para obter crescimento não-incremental em determinadas áreas políticas. Em contraste, os estados que têm manifestado a tendência para ficar atrás dos outros na adoção de novos programas, tendem também a ser aqueles que ficam

de impostos da sua preferência, acentuando, assim, as tendências existentes no estado em relação ao espírito de progresso. Veja Tiebout, Charles M. A pure theory of public expenditures. *Journal of Political Economy*, v. 64, p. 416-24. Oct. 1956.

¹⁰³ Walker. The diffusion ... *Am. Pol. Sci. Rev.*

atrás na alocação de recursos para uma determinada área política que esteja experimentando crescimento não-incremental em todo o país. Aparentemente, portanto, não apenas há um intercâmbio interestadual de indícios em relação à adoção de uma política específica, mas também um compartilhamento de certas propensões para alterar a política pública, quer estas alterações envolvam a implementação de nova legislação, ou simplesmente a expansão de determinadas áreas políticas.

Tabela 19

Escores de inovação nos estados "modelo" e "não-modelo" no processo político e no resultado em educação

		Mudança relativa nas variáveis do processo	
		Baixo	Alto
Mudança relativa nas despesas	Alto	Estado "não-modelo" 0,449	Estado "não-modelo" 0,535
	Baixo	Estado "modelo" 0,424	Estado "modelo" 0,464

¹⁰³ O escore de inovação média para os 48 estados = 0,451. O Havai e o Alasca ficam excluídos desta tabela.

Se a diferenciação entre os estados que geram crescimento não-incremental, através da alteração de elementos do processo, e os que ficam atrás do resto da nação, em termos tanto de mudança do processo, como de mudança de resultado, está associada à propensão tradicional para inovar em muitas áreas de política pública, então esta relação deveria refletir-se também na propensão dos estados para inovar na política educacional, isto é, era de se esperar que os estados "modelo" que tiveram melhor desempenho que os demais em termos tanto de mudança do processo como de produto, apresentassem também o mais elevado grau de inovação dentro da área política. Sugerir que a inovação poderia ocorrer em uma área política determinada implica um desvio do conceito de inovação cuja tentativa tem sido dominar os estudos sobre a política pública comparada. A concepção tradicional define inovação em termos de adoção de nova legislação e de novos programas políticos.¹⁰⁴ Há uma

¹⁰⁴ Veja Walker: e também Gray. *Innovation in the states...* *Am. Pol. Sci. Rev.* Para um estudo mais generalizado dos processos de difusão, veja Rogers. *Everett M. Diffusion of innovations*. Glencoe, Illinois. Free Press, 1962.

“tendenciosidade” do novo produto nesta concepção de inovação, o que levou os estudiosos a passarem por cima — na sua intensa busca de processos de difusão de novas idéias políticas — das mudanças que ocorrem dentro das áreas políticas existentes. Há importantes aspectos de mudança política que são suficientemente relevantes para serem dignos do termo “inovação”, a despeito do fato de ocorrerem dentro de áreas políticas tão tradicionais como a educação.

Nestes últimos anos, o efeito cumulativo dos processos judiciais virtualmente em todos os estados gerou uma conscientização das tremendas iniquidades intra-estaduais, em financiamento da educação, acompanhadas de dependência de receitas originadas de impostos municipais sobre a propriedade. Quer como resultado direto ou como antecipação do desfecho deste litígio, muitos estados começaram a implementar novas fórmulas para a distribuição de ajuda estadual e para a equalização de disparidades intra-estaduais. As mudanças que implementamos mais freqüentemente têm não só representado o ajustamento das fórmulas existentes, mas também incluído a adoção de novas concepções de distribuição tais como a avaliação garantida e a equalização de poder — concepções que são notavelmente diferentes, nas suposições sobre iniquidade aceitável, do que aquelas que dominaram a área de financiamento da educação por décadas, nos vários “planos básicos”.¹⁰⁵

Se é verdade que virtualmente todos os estados se viram, na metade da década de 70, pressionados pela ordem real ou potencial dos tribunais para reduzir a dependência de receitas dos resultantes dos impostos municipais sobre a propriedade e as disparidades de estado para estado, verdade é também que certos estados implementaram mudanças para reduzir estas diferenças durante a década de 60, muito antes da avalanche de litígio nos tribunais. Pelos meados da década de 70, a questão das iniquidades dos distritos escolares tornou-se basicamente um problema de difusão, isto é, a magnitude da sanção potencial da justiça necessária para induzir o estado a adotar um dos novos modelos de financiamento da educação, que haviam sido desenvolvidos em certos estados nos anos anteriores. Durante a década de 60, por outro lado, a questão da equidade no financiamento da educação era muito menos politizada. Havia poucos modelos alternativos operacionais, disponíveis para adoção, e o problema era, em resumo, uma questão de inovação, mais que a simples difusão dos modelos existentes.

Se as mudanças que ocorreram em termos de aumento da equidade no financiamento da educação, nos estados, representaram um processo de inovação, existe então todo o interesse em determinar se a diferenciação — de que se falou anteriormente — entre estados “modelo” com alto e baixo índice de desempenho, é compatível com as variações no aumento da equidade intra-estadual. Em outras palavras, se os estados “modelo” com alto índice de desempenho foram aqueles que manifestaram uma tradição histórica de inovações, era lícito esperar que se encontrassem na vanguarda

¹⁰⁵ Para a história dos vários planos de distribuição intra-estadual dos fundos para a educação, veja Coons, Clune e Sugarman. *Private Wealth and Public Education*. Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1970.

das mudanças inovadoras que envolvessem as injustiças cometidas nos distritos escolares.

A fim de investigar a relação entre a inovação no que respeita à equidade e à diferenciação entre estados "modelo" com alto e baixo grau de desempenho, elaborou-se um índice de aumento de equidade intra-estadual. Este índice reflete a mudança no grau de disparidade entre os distritos escolares de cada estado, entre 1960 e 1970.¹⁰⁶ Embora este índice não meça diretamente mudanças em fórmulas que geraram aumentos na equidade, deve-se observar, contudo, que os estados que introduziram mudanças substanciais no sistema de financiamento da educação — tais como a adoção da avaliação garantida, por parte de Wisconsin e de Utah — apresentam resultados altamente positivos no índice, em contraste com os que mantiveram os esquemas de equalização parcial do plano básico.¹⁰⁷ Na tabela 20, apresenta-se a média dos escores para os quatro grupos de estados "modelo" e "não-modelo" no índice de aumento de equidade. Há uma clara distinção entre os estados "modelo" de alto índice e os de baixo índice de desempenho, na realidade, uma diferença na média dos resultados que se aproxima de um desvio-padrão. Portanto, vê-se claramente que foi o grupo de estados com maior propensão para gerar crescimento de despesas, através de alterações relativamente grandes no sistema de tributação da renda e para aumentar a responsabilidade no financiamento por parte do estado, que também apresentou a maior redução nas disparidades intra-estaduais no financiamento durante um período em que tais disparidades eram relativamente mais freqüentes em termos políticos.

A ligação íntima entre não-incrementalismo e inovação pode ser observada na redução das iniquidades entre distritos escolares e na diferenciação

¹⁰⁶ O índice de aumento na equidade de distribuição intra-estadual derivou de duas medidas baseadas nos níveis de despesas dos distritos escolares de cada estado. Para 1960, utilizou-se um coeficiente "gini" de desigualdade intra-estadual no financiamento da educação, elaborado pelo U.S. Office of Education. Veja Munse, Albert R. *Revenue Programs for the Public Schools in the United States, 1959-60*. Washington, D.C., U.S. Department of Health, Education, and Welfare, OE-22013, 1961. p. 86. Para 1970, obtivemos a proporção do custo de despesas equalizadoras até uma percentagem de 90%, dividida pela média das despesas da *Review of Existing State School Finance Programs Vol. 2: Documentation of Disparities in the Financing of Public Elementary and Secondary School Systems — by State. A Commission Staff Report*. Washington, D.C., President's Commission on School Finance, 1972. p. 19-22.

¹⁰⁷ Assim, por exemplo, Wisconsin foi o primeiro estado norte-americano a instituir a avaliação garantida, como critério de ajuda estadual; New York e Rhode Island foram os primeiros a instituir a percentagem de equalização; e Michigan foi o primeiro estado a adotar o poder de equalização — critério que, nos meados da década de 70, passou a ser o sistema mais largamente utilizado para diminuir as disparidades, causadas pela dependência das receitas provenientes dos impostos municipais sobre a propriedade. Continua a haver, naturalmente, variações muito significativas entre esses programas. Alguns estados, por exemplo, criaram mecanismos legais que, ou estabelecem tetos sobre as despesas ou, pelo menos, recusam auxílio aos distritos escolares mais ricos, ao passo que outros tomaram providências para diminuir a carga tributária de pobres e velhos. Nestas medidas, assim como na técnica, os estados "modelo" com índice mais alto de atuação parecem sair-se melhor que os outros. Veja Coons, Clune & Sugarman. *Private wealth...*; e Berke. *Answers to inequit...*

entre estados "modelo" de alto e baixo índice de desempenho. Certos estados com tradições históricas de progresso na política pública tendem a situar-se entre os mais inovadores nos nossos tempos, em grande parte porque parecem estar mais desejosos de fazer esforços relativamente maiores para alterar a política pública, através da utilização de certos "instrumentos de poder" no processo político.

Tabela 20

Escore do índice de melhoramento na equidade intra-estadual de estados "modelo" e estados "não-modelo"

Mudança relativa nas variáveis do processo		
	Baixo	Alto
	Estado "não-modelo"	Estado "modelo"
Alto	— 0,10	0,54
Mudança relativa nas despesas		
	Estado "modelo"	Estado "não-modelo"
Baixo	— 0,35	— 0,03

10. Conclusão

Um dos conceitos mais difundidos na análise política dos últimos anos tem sido o incrementalismo. Ele tem sido usado tanto em relação ao sistema decisório nas organizações complexas, quanto aos padrões de mudança em produtos políticos ao longo do tempo. A força do conceito tem consistido precisamente nesta união entre a teoria decisória e a prática orçamentária. A despeito, porém, da inerente plausibilidade do conceito de incrementalismo, esta estrutura tem os seus pontos fracos. Procurou-se mostrar aqui que a estrutura incrementalista tende a afastar a atenção do aspecto mais interessante da política pública, a maneira como a política pública varia através do tempo e através das áreas funcionais. Mostramos que a lógica incrementalista não dispõe de poder explicatório para a pessoa que se preocupa em saber a razão por que a política pública manifesta variações através do tempo na participação dos orçamentos governamentais, na dimensão dos incrementos em comparação aos anteriores, na mesma área

política, ou no volume dos incrementos em comparação com outras áreas políticas.

A incapacidade para fornecer um aparato conceitual que permita compreender a razão das variações na mudança baseia-se num problema fundamental relacionado à noção de incrementalismo — a minimização do efeito independente, acima e além de restrições externas e organizacionais, que pode ser exercido pelos decisores para alterar os resultados. A noção incrementalista, assim como aquela implícita nos estudos dos que salientam as determinantes socioeconômicas da política pública, pressupõe uma coletividade de decisores que podem exercer pouca influência independente na política. Ao contrário, eles são, implicitamente, vistos como condutores passivos, das restrições sociais e burocráticas que lhes são impostas. Embora não estejam inteiramente desprovidos de poder para formular produtos políticos, eles são, contudo, vistos como atores individuais que não partilham nem do objetivo de implementação de mudanças políticas, nem da capacidade coletiva para mobilizar recursos que lhes permitam a realização destes objetivos. Há, em resumo, a implicação de que o processo político pouco tem a ver com a implementação de valores públicos, através da identificação e da utilização de “instrumentos de poder” no sistema político. Em certo sentido, portanto, a noção de incrementalismo dá simplesmente continuidade à tradição, ao princípio manifestado na teoria de grupo e no pluralismo e, mais recentemente, no determinismo social, de encarar o sistema político como árbitro passivo das forças e pressões externas.

A pesquisa aqui relatada teve como ponto de partida a imprecisão dos conceitos do determinismo social, burocrático e tradicionalista em ver, no elemento humano do sistema político, uma entidade capaz de implementar valores públicos através da identificação e utilização de “instrumentos de poder”. Nossa pesquisa sugere que o uso proposital de tais “instrumentos de poder” no processo político, a fim de alterar o produto político por meio da modificação de recursos e restrições associadas com a política, é uma descrição mais apurada do processo político do que a que nos é fornecida pelo determinismo e pelo incrementalismo.

Nesta análise procurávamos verificar se havia evidência, mesmo numa área universal e aparentemente rotineira, como o financiamento da educação, da utilização de certos “instrumentos de poder” dentro do processo político, a fim de introduzir mudanças no produto político. Chegou-se à conclusão de que, durante a década de 60, havia dois meios para alterar os recursos disponíveis e as restrições impostas à educação: a modificação da estrutura das relações intergovernamentais, e das estruturas de geração de receita. Verificou-se, em especial, que índices relativamente altos na expansão do financiamento da educação derivaram da ampliação do papel do estado nesse financiamento em comparação com outros níveis do governo, e do aumento da receita proveniente dos impostos sobre a renda de pessoa física.

Tão importante quanto a identificação de certos “instrumentos de poder” no processo político foi a nossa conclusão de que sua utilização dependeu,

em parte, de certos aspectos do ambiente político de massas dos estados. Descobrimos, em especial, que a expansão da dependência dos impostos sobre a renda da pessoa física baseou-se, até certo ponto, no crescimento do poder do Partido Democrático no Legislativo, ao passo que a expansão do papel do estado no financiamento da educação dependeu do aumento do apoio aos candidatos democráticos a governador. Tomadas em conjunto, estas descobertas mostram claramente que não só o ambiente político de massas é relevante para o processo político, como também a mudança política é dependente do tipo particular de mudança no partidismo político dos estados. Isto levou à conclusão de que o principal meio, através do qual se processou uma mudança política substancial e não-incremental, foi a mudança na composição das elites políticas dentro do sistema político.

Concluindo, a imagem do processo político que resulta de nossa análise, difere substancialmente daquela sugerida pelos que enfatizam o incrementalismo e o determinismo social. Em resumo, o processo de mudança política baseia-se principalmente na política e não simplesmente nas restrições burocráticas de uma grande organização. Verifica-se, em especial, que diferentes conceitos de valor público são implementados na política à medida que a composição dos funcionários eleitos muda ao longo do tempo. Finalmente, é através da utilização dos "instrumentos de poder" relacionados ao processo político que os decisores exercem um impacto independente no resultado, na medida em que implementam estes diferentes conceitos de valor público.

Apêndice 1

Componentes estruturais da industrialização e da integração nos estados americanos, em 1970

Industrialização		Integração	
% das pessoas empregadas na indústria	0,91	Renda <i>per capita</i> de pessoa física	0,87
Valor adicionado <i>per capita</i> na indústria	0,89	% de população com cursos universitários	0,79
Densidade	0,64	% de empregados no setor financeiro	0,79
% de população negra	0,41	% de população urbana	0,78
% de população urbana	0,30	% de profissionais liberais	0,77
Renda de pessoa física <i>per capita</i>	0,24	% da população de origem estrangeira	0,77
% de pessoas empregadas no setor financeiro	0,23	Vendas a varejo, <i>per capita</i>	0,71
Circulação de jornais, por milheiro	0,21	% de fazendas com rendas superiores a US\$40.000	0,65
% da população de origem estrangeira	0,15	Densidade	0,46
Vendas a varejo, <i>per capita</i>	-0,09	Circulação de jornais	0,43
% de profissionais liberais	-0,19	Área por fazenda	0,26
% da população acima de 25 anos, com diploma universitário	-0,22	Valor adicionado <i>per capita</i> , na indústria	0,12
% de fazendas com rendas superiores a US\$40.000	-0,23	% de empregados na indústria	-0,16
% de pessoas empregadas na agricultura	-0,60	% de pessoas empregadas na agricultura	-0,32
Área por fazenda	-0,60	% de população negra	-0,48

Summary

One of the most pervasive concepts in recent policy analysis has been incrementalism. Incrementalism has been used variously to refer either to the system of decision-making in complex organizations or to the pattern of change in policy outputs over time. The strength of the concept has been precisely this merger of decision-making theory and budgetary practice. In spite of the inherent plausibility of the concept of incrementalism, however, this framework is not without weakness. In this paper the authors have suggested that the incrementalist framework tends to divert attention from the most interesting aspect of public policy — the manner in which policy varies over time and across functional areas. They suggest that the incrementalist logic is devoid of explanatory power if one is concerned with why public policies display variations over time in shares of governmental budgets, in size of increments *vis-a-vis* previous increments in the same policy area, or in size of increments *vis-a-vis* other policy areas.

The failure to provide a conceptual apparatus for understanding variations in change stems from a more fundamental problem with the notion of incrementalism — the underestimation of the independent effect, above and beyond external and organizational constraints, which can be exerted by policy — makers to alter outcomes. The incrementalist notion, like that implicit in the work of those who emphasize the socioeconomic determinants of public policy, assumes a collectivity of policy-makers who can exert little independent influence on policy. Instead, they are, by implication, portrayed as the passive conveyors of the social and bureaucratic constraints which impinge upon them. If not entirely lacking the power to shape policy outcomes, they are nevertheless seen as individual actors who share neither the objective of implementing policy change nor the collective ability to mobilize resources to fulfill these objectives. There is, in short, the implication that the policy process has little to do with implementation of public values through the identification and utilization of "leverage points" in the political system. In a sense, then, notion of incrementalism simply continues the tradition, first manifested in group theory and pluralism, and later in social determinism, of viewing the political system as passive arbiter of external forces and constraints.

The research reported here has derived its impetus from the failure in conceptions of social, bureaucratic, or prior-policy determinism to view actors in a political system as concerned with the implementation of public values through the identification and utilization of "leverage points". It suggests that the purposive use of such "leverage points" in the policy process, in order to alter policy outcomes by altering the resources and constraints associated with policy, is a more accurate description of the policy process than is that provided by incrementalism and determinism.

In the analysis presented here, they investigated whether there was evidence, even in such a mundane and apparently routinized area as education finance, of the utilization of certain "leverage points" within the policy process in order to generate change in policy outputs. They found evidence that two such means of altering the resources available and constraints impinging on education existed during the 1960's: the alteration of the structure of intergovernmental relations, and the alteration of the structure of revenue generation. Specifically, they found that relatively large rates of expansion in education funding derive from the expansion of the role of state funding, *vis-a-vis* other levels of government and from the expansion of the available revenues from personal income taxation.

Equally important as the identification of certain "leverage points" in the policy process was our conclusion that the utilization of these leverage points depended in part on certain aspects of the mass political environment of the states. In particular, they found that the expansion of the reliance on personal income taxation depended to a considerable extent on the growth of democratic strength in the legislature, while the expansion of the state's role in funding depended on the growth in support for democratic gubernatorial candidates. Taken together, these findings clearly suggest that

not only is the mass political environment salient to the policy process but also that policy change is dependent upon a particular type of change in the partisanship of the states. This suggested that the primary means by which dramatic and non-incremental policy change occurred was through the change in composition of the political elites of the policy system.

In conclusion, then, picture of the policy process which emerges from our analysis differs substantially from that suggested by those who emphasize incrementalism and social determinism. Briefly stated, the process of policy change is immersed in politics rather than simply in the bureaucratic constraints of large organization. Markedly different definitions of public value become implemented in policy as the composition of elected officials changes over time. And finally, it is through the utilization of process-related "leverage points" that policy-makers exert an independent impact on outcomes as they implement these varying definitions of public value.

A ARTE DA ADMINISTRAÇÃO

Ordway Tead

Nas palavras do próprio autor, tem este livro uma finalidade dupla: "Favorecer o bom entendimento do que seja administração, mostrando ao mesmo tempo a maneira de torná-la mais eficiente."

Diz ainda que "administrar hoje em dia é... uma fascinante e significativa profissão. Como as demais, tem necessidade de fórmulas e técnicas próprias".

Ordway Tead neste seu livro parte do princípio de que a administração é uma das belas-artes, aquela que estuda o conjunto das atitudes, critérios e métodos de tratamento aplicáveis a muitos tipos de organizações e situações e cuja aplicação exige grande habilidade, discernimento e fortaleza moral. "Se um dos apanágios mais importantes das belas artes é realçar e ampliar a percepção de novos aspectos da realidade aprazíveis aos sentimentos humanos — diz a introdução do presente volume — então o esforço administrativo redundará na criação de relações humanas conjugadas, que exemplificam, sem sombra de dúvida, uma das belas-artes."

Constitui esta obra uma contribuição excelente para os estudantes dessa disciplina cuja classificação permanece controvertida, e oferece, além de ensinamentos de grande alcance, alguns temas para meditação e debate.

Pedidos para a

EDITORA DA FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS

Praia de Botafogo, 188 - CP. 9 052 - ZC-02

Rio de Janeiro - RJ.