

DISTRIBUIÇÃO, REGULAÇÃO, REDISTRIBUIÇÃO: AS FUNÇÕES DO GOVERNO (*)

Theodore J. Lowi

Theodore J. Lowi é Professor Associado de Ciência Política na Universidade de Chicago. Este artigo aborda aspectos selecionados de uma resenha mais ampla acerca do livro American Business and Public Policy (A Comunidade dos Negócios e a Política Governamental nos EUA), de Raymond Bauer, Ithiel de Sola Pool e Lewis A. Dexter.

Consideradas no seu conjunto e a longo prazo, as políticas governamentais poderiam ser vistas como redistributivas, uma vez que, no final das contas, parte da população paga mais em impostos do que recebe em serviços. Por outro lado, poderiam também ser pensadas como regulatórias porque, afinal, uma decisão governamental sobre o uso de recursos substitui uma decisão privada sobre a alocação desses recursos ou, pelo menos, reduz as alternativas privadas nesse campo.

Todavia, o processo político funciona a curto prazo e, nessa temporalidade, certos tipos de decisão governamental não estão estrangulados por limitações de recursos. Políticas dessa natureza são chamadas "distributivas". O termo que as denomina é originário da política fundiária do Século XIX, porém adapta-se não apenas à política contemporânea de terras públicas, mas a inúmeras, e aparentemente díspares, políticas de alocação de recursos. Constituem políticas distributivas, entre outras: progra-

(*) Trata-se de uma tradução relativamente livre, elaborada por André Villalobos, do texto de T. Lowi "Distribution, regulation, redistribution: the functions of government", publicado em Ripley, R "Public Policies and Their Politics", W.W. Norton e Company Inc. NY, 1966.

mas de melhoramentos no setor hidroportuário (nos quais as dotações são distribuídas freqüentemente com o objetivo de agradar aos eleitores das regiões beneficiadas); programas de alocação de recursos para pesquisa e desenvolvimento; serviços públicos diversos alocados de maneira clientelística a grupos ou categorias de trabalhadores; homens de negócios ou agricultores; e, finalmente, a política tarifária tradicional.

As políticas distributivas caracterizam-se pela facilidade com que podem ser desagregadas e seus recursos, dispensados de forma atomizada a unidades isoladas, sem obediência a qualquer critério mais geral e universalista. A "patronagem" ou "clientelismo", no sentido mais pleno dessas expressões, podem ser aqui considerados como sinônimo de "distributivo". Trata-se de políticas que, rigorosamente, não poderiam ser assim consideradas, posto se constituírem de decisões altamente individualizadas que, somente por agregação, podem ser entendidos como tal. Trata-se de atividades governamentais pelas quais os favorecidos e os não-favorecidos, os beneficiados e os não-beneficiados, nunca precisam entrar em confronto direto. Na verdade, em muitos casos de política distributiva, os desfavorecidos sequer podem ser identificados como grupo, pois os mais influentes entre eles podem sempre ter seus interesses acomodados através de posteriores atendimentos também individualizados.

As políticas regulatórias também têm impactos específicos e individualizados, mas não são passíveis da desagregação quase infinita, típica das políticas distributivas. Embora as leis ou os regulamentos sejam estabelecidos em termos gerais ("Organizar o sistema de transportes de determinada maneira", "Não permitir favoritismos no cálculo de preços"), o impacto das decisões regulatórias eleva diretamente os custos e/ou reduz ou expande as alternativas de ação dos agentes individuais privados ("Não pise na grama!", "O seu produto deve efetivamente apresentar as características anunciadas na sua propaganda").

As políticas regulatórias distinguem-se das distributivas pelo fato de, a curto prazo, envolverem uma escolha direta

entre quem será favorecido e quem será desfavorecido. Um mesmo canal de televisão ou uma mesma rota aérea para o Exterior não podem ser concedidos a todos os candidatos. Assim, apesar de a implementação de políticas dessa natureza ser realizada caso a caso, particularizando cada firma, ela não é apropriada à resolução ou ao atendimento de demandas individuais (como ocorre no caso das políticas do tipo distributivo), porque as decisões para cada caso devem ser tomadas com base em regras gerais, integrando-se, portanto, em padrões legais mais amplos. Os impactos dessas políticas abrangem geralmente setores da economia, sendo ao longo de linhas setoriais que se vão acumulando as decisões desse tipo. Usualmente, as políticas regulatórias não são desagregáveis para além do nível setorial.

As políticas redistributivas assemelham-se às políticas regulatórias, no sentido de que envolvem relações entre amplas categorias de indivíduos e de que as decisões individuais precisam ser inter-relacionadas, ou seja, não podem ser atomizadas e casuísticas, como ocorre com as distributivas. São muito grandes, porém, as diferenças na natureza do impacto. Os impactos das políticas redistributivas atingem categorias do tipo das classes sociais ou alguma coisa próxima disso: ricos e pobres, grandes e pequenos, burguesia e proletariado. O objetivo envolvido não é o uso da propriedade, por exemplo, mas a propriedade em si; não está em questão a igualdade de tratamento, mas a igualdade ou desigualdade em relação à posse; não se questiona o comportamento, mas a existência.

O fato de o nosso imposto de renda ser, na verdade, apenas moderadamente redistributivo não altera a realidade dos objetivos e interesses envolvidos nessa espécie de política tributária. O mesmo se aplica a nossos diversos programas sociais, que são redistributivos somente para aqueles que se enquadram nas categorias de aposentados ou desempregados amparados pelo serviço social, sem que, anteriormente, tenham pago contribuições. A natureza de uma questão redistributiva determina-se mais pelas expectativas a respeito do que ela possa ser, ou do que ela ameaça ser, do que propriamente pelos resultados de uma disputa sobre

quão redistributiva ela efetivamente é ou será.

Arenas de Poder

Uma vez postulado que essas diferentes áreas de atividade governamental tendem geralmente a desenvolver diferentes estruturas políticas características, algumas hipóteses tornam-se obrigatórias. Estabelecidas essas hipóteses, os contornos gerais de cada uma das três arenas passam imediatamente a assemelhar-se, respectivamente, a três teorias "gerais" sobre o processo político. A arena que se estrutura em torno das políticas distributivas encontra-se mais bem caracterizada nos termos das conclusões de E. E. Schattschneider a respeito do processo político que caracterizou a elaboração e implementação da legislação tarifária dos anos 20. A arena regulatória corresponde à escola pluralista,⁽¹⁾ sendo que as noções pretensamente gerais, desenvolvidas por essa escola, são na verdade bastante limitadas a essa arena em particular. A arena redistributiva, por sua vez, aproxima-se mais, com algumas adaptações, à visão elitista do processo político.

- Arena distributiva

Pode ser identificada com considerável grau de detalhamento a partir, simplesmente, do estudo de caso desenvolvido por Schattschneider.⁽²⁾ O que ele e os politicólogos da escola pluralista que o sucederam deixaram de perceber foi que a estrutura tradicional da política que se faz em torno da questão tarifária é também, em grande medida, característica do processo político envolvido nas diversas políticas governamentais anteriormente

(1) A "escola pluralista" da ciência política americana defende o ponto de vista de que o processo político de que resultam as políticas governamentais pode ser explicado, em ampla medida, pelo exame do padrão de atividade dos grupos envolvidos. Alguns autores consideram o governo como simplesmente uma entidade que registra os triunfos dos grupos (nota do editor).

(2) E.E. Schattschneider. Politics, Pressures and the Tariff (Hamden, Conn.: Shoe String, 1935).

identificadas como distributivas. Essa estrutura do processo político, a arena, é "pluralista" apenas no sentido de que estão em operação inúmeros pequenos interesses bastante organizados. Na verdade, a multiplicidade de participantes, nesse caso, está além da capacidade do modelo dos grupos de pressão, porque se trata essencialmente de uma política individualista, de uma política do "cada um por si". Os principais participantes são pessoas ou firmas individualmente consideradas.

Embora elaboradas para uma época já distante, as conclusões de Schattschneider sobre o processo político envolvido na elaboração/implementação da política tarifária Smoot-Hawley aplicam-se, quase na proporção de uma por uma, aos atuais programas de desenvolvimento das regiões rurais e aos relacionados com os melhoramentos hidroportuários, bem como às práticas de isenção de impostos, à intermediação que se faz quanto às encomendas governamentais no campo militar, aos programas de redensolvimento de diferentes regiões e aos chamados "serviços" governamentais.

Como não existe base real para se definir quem deve ou não ser protegido (favorecido), diz Schattschneider, o Congresso procura apoio político "oferecendo alguma proteção (tolerância, favorecimento) a todos os interesses com força suficiente para oferecer grande resistência". Os responsáveis pelas decisões tornam-se "sensíveis a considerações invocadoras de igualdade, consistência, imparcialidade, uniformidade, precedentes e moderação, por mais formais e insubstanciais (e mesmo contraditórias) que possam ser essas considerações". Além disso, "uma política tão hospitaleira e cristã... desorganiza a oposição".

Quando uma dotação de um bilhão de dólares pode ser desagregada para atender a inúmeros itens de pequeno custo, cada um desses itens podendo ser considerado independentemente dos outros, é inevitável a multiplicidade de interesses e de possibilidades de acesso e, conseqüentemente, a redução do conflito. Tudo isso tem grande peso sobre as relações entre os participantes, condicionando, portanto, as características da "estrutura de poder". Natural-

mente, é preciso que se organizem coalizões para conseguir a aprovação de legislações e para "fazer política", de um modo geral; mas o que dizer quanto à natureza e à base dessas coalizões?

Na arena distributiva, o relacionamento político assemelha-se ao que Schattschneider chama de "não-interferência mútua" (segundo a qual é adequado que cada um procure benefícios ou favorecimentos para si próprio, mas é inadequado e injusto opor-se aos favorecimentos ou benefícios buscados por outros). Na política de melhoramentos hidroportuários, são comuns as referências à existência de fundos públicos, constituídos com finalidades estritamente eleitoreiras, e a conchavos diversos ligados à aprovação de benefícios em troca de votos, mas essas coisas não têm sido levadas suficientemente a sério pelos politicólogos. Uma coalizão fundada nessas bases não se molda no conflito, no compromisso e em interesses que se tangenciam. Ao contrário, compõe-se de membros que não têm absolutamente nada em comum. E isso é possível porque aqueles fundos ou dotações altamente desagregáveis, inclusive os associados a finalidades essencialmente eleitoreiras, são recipientes de itens não-relacionados. Essa é a forma típica de relacionamento na arena distributiva.

A estrutura dessas relações de assistência mútua, envolvendo favorecimentos ou benefícios em troca de votos ou de apoio eleitoral, conduz tipicamente (embora nem sempre necessariamente) ao Congresso. Trata-se de uma estrutura relativamente estável, porque todos os que têm qualquer tipo de acesso a ela normalmente apóiam as lideranças parlamentares envolvidas, sejam elas quais forem. E a tendência é haver um tipo peculiar de "elites" nos comitês do Congresso, cujas jurisdições incluem o assunto em questão. Até recentemente, por exemplo, o Comitê de Recursos Orçamentários da Câmara era virtualmente o Governo, quanto à questão das tarifas. Pode-se dizer o mesmo a respeito do Comitê de Obras Públicas, no que se refere aos melhoramentos hidroportuários. A liderança de que se trata é de intermediários mais parecidos com corretores, mas esse tipo de política é mais bem compreendido como cooptação do que como conflito e compromisso.

As questões distributivas individualizam e restringem o conflito, oferecendo bases para coalizões altamente estáveis, virtualmente irrelevantes para os resultados mais amplos da ação governamental. Milhares de decisões obscuras são acumuladas em uma "política" de desenvolvimento de recursos naturais, por exemplo, ou de subcontratações para fornecimentos militares. O Congresso não desistiu simplesmente da questão da tarifa; quando esta se tornou assunto de regulação (ver abaixo), as elites do Comitê perderam seu poder de acomodar os interesses dos participantes, porque as decisões obscuras tornaram-se inter-relacionadas e, portanto, menos obscuras, propiciando o surgimento de inevitáveis controvérsias.

- A arena regulatória

Difícilmente estaria mais bem caracterizada do que nas milhares de páginas escritas pelos pluralistas a respeito do conjunto dos processos políticos. Infelizmente, é preciso alguma interpretação para acomodar o pluralismo ao universo mais limitado a que de fato ele se aplica corretamente. A arena regulatória parece ser composta de uma multiplicidade de grupos organizados em torno de relações caracterizadas por interesses que se tangenciam ou, nas palavras de David Truman, de "atitudes compartilhadas". Nesse contexto mais limitado, ou seja, no âmbito das decisões regulatórias, é possível aceitar, inclusive, a afirmação pluralista mais radical de que uma política governamental tende a ser um resíduo da interação de grupos em conflito. Essa afirmação pode ser criticada severamente apenas se a crítica fundamentar-se em exemplos extraídos de decisões não-regulatórias.

Como já afirmei, não há meios de se desagregarem as políticas regulatórias em um número muito grande de itens não-relacionados. Como as decisões reguladoras individuais envolvem confrontações diretas entre favorecidos e desfavorecidos, a coalizão política típica nasce do conflito e da concessão ou compromisso entre interesses que se tangenciam e que, normalmente, envolvem

o conjunto de um setor da economia. Assim, enquanto a base típica para a coalizão em política distributiva são interesses que não têm necessariamente nada em comum, mas que se apóiam implicitamente pela não-interferência recíproca (ou explicitamente pelo apoio mútuo em questões não-relacionadas), a base típica para as coalizões é inteiramente diferente nas políticas regulatórias.

Em virtude da falta de relacionamento entre as questões na política distributiva, as atividades dos participantes individuais não precisam estar relacionadas, podendo mesmo tratar-se de atividades bastante diferenciadas e especializadas, uma vez que a situação o permite. O relacionamento existente entre as questões reguladoras, pelo menos a nível setorial, faz com que, ao contrário, todos os interesses envolvidos de alguma forma tenham de ser acomodados, geralmente no âmbito de uma associação que os reúne. Quando todos os interesses estão contidos em uma única organização, seus membros não têm alternativa a não ser lutar entre si para moldar as políticas dessa organização (ou defendidas por ela). Afora isso, o único caminho seria o abandono da organização.

Isso sugere que a típica estrutura de poder na política regulatória é muito menos estável que a da arena distributiva. Como as coalizões se formam em torno de interesses compartilhados, elas alteram-se à medida que esses interesses mudem ou que surjam conflitos entre esses interesses. Com tais padrões variáveis de conflito, desenvolvidos no interior de cada questão reguladora, torna-se impossível, na maioria dos casos, que um Comitê do Congresso, um órgão da Administração, um Conselho de Direção de uma associação ou uma elite social, consiga acomodar os interesses de todos os participantes o tempo suficiente para estabelecer uma elite de poder estável. O resultado, em termos de política, parece ser inevitavelmente o resíduo que permanece após todos os participantes terem feito reduções em suas demandas, no sentido de chegarem a reivindicações que comportem o apoio da maioria. Mas uma coalizão majoritária de interesses partilhados sobre determinada questão pode não ser totalmente adequada para outra questão.

Na elaboração/implementação de políticas regulatórias, o relacionamento dos elementos de liderança grupal entre si e com os pontos de acesso ao governo é demasiado instável para formar uma elite única organizadora da política. Como consequência, o centro de decisão tende a transferir-se das agências da Administração e dos Comitês do Congresso para o próprio Congresso, que é o lugar onde as incertezas do processo de elaboração de políticas foram sempre solucionadas ou contornadas. O Congresso, como instituição, é o último recurso para o desdobramento de acordos políticos, do mesmo modo que, no caso dos partidos políticos, as primárias são o último recurso para as composições dos candidatos com vistas às indicações para concorrer aos cargos eletivos. Nenhum grupo de liderança pode acomodar o conflito através de uma subdivisão quase infinita dos interesses e de alguma forma de distribuição entre eles. No processo político regulatório, o Congresso e o "equilíbrio de poder" parecem desempenhar o papel clássico a eles atribuído pelos pluralistas.

A partir da reciprocidade na década dos 30, a política tarifária começou a perder sua capacidade de desagregação infinita, pois sofreu gradualmente uma redefinição que alterou seu significado, de alguma coisa puramente interna para um instrumento de política internacional. Em resumo, a política tarifária, especialmente após a Segunda Guerra Mundial e depois da ascensão dos EUA à liderança mundial, tornou-se um meio de regulação da economia interna, com finalidades e propósitos que tinham a ver com a política externa americana. O traço significativo, nesse caso, não é o aspecto internacional, mas o aspecto regulatório da redefinição. Quando ocorreu esse processo de redefinição, registraram-se também várias alterações importantes nas relações de poder, porque não era mais possível lidar isoladamente com cada item sujeito à taxaço. Tudo em Bauer, Pool e Dexter indica a expansão dos relacionamentos entre as questões tarifárias ao nível do setor. O problema político do Sul era a concentração da indústria têxtil nessa região. Carvão, petróleo e ferrovias aproximaram-se cada vez mais de uma coalizão. A guinada final veio em 1962, com a Lei de Expansão Comercial, que deu poderes ao Presidente, pela primeira vez, para negociar com categorias amplas (com setores), em vez de tratar da taxaço de mer-

cadorias individuais.

Certos elementos de política distributiva ainda permanecem, o que ocorre por duas razões. Em primeiro lugar, porque sempre existem esforços por parte dos líderes políticos no sentido de desagregar as políticas governamentais, já que essa é a melhor maneira de disseminar a patronagem, evitando assim o conflito. (Os atores políticos, como os agentes econômicos, parecem considerar a competição como uma espécie de mal necessário, a ser evitado sempre que possível e admitido apenas como último recurso.) Em segundo lugar, porque as normas e programas tarifários básicos estavam ainda, até 1962, incluídos na legislação Smoot-Hawley. Essa legislação foi alterada pelas leis relativas à Reciprocidade de Comércio, mas as modificações se deram mais no sentido da permissão de reduções tarifárias negociadas, do que de reduções baseadas em custos comparativos. Até 1962, a política tarifária amparava-se em negociações que envolviam mercadoria-por-mercadoria, de modo que, até então, as coalizões tarifárias podiam basear-se em firmas individuais (ou mesmo filiais de firmas grandes e diversificadas), e em interesses não-relacionados. A cláusula de salvaguarda e o conceito de ponto crítico foram mantidos na década dos 50, permitindo que as negociações se fizessem por itens individuais, mesmo no período em que já vigorava a reciprocidade. Assim, continuavam a existir coalizões de interesses que, embora estranhos uns aos outros, apoiavam-se mutuamente. Não obstante, se fosse "oferecida a coalizão adequada, as indústrias têxteis da Nova Inglaterra e as ferrovias do Leste poderiam ter sido convencidas de que seus interesses estavam em direções opostas".

Contudo, a despeito da persistência de certas características distributivas, a verdadeira natureza da questão tarifária na década dos 60 aparece como a de uma política regulatória, com uma arena regulatória em desenvolvimento. Já é possível observar algumas mudanças no Congresso, de maneira ainda mais clara que a constatada em relação a algumas modificações operadas ao nível da estrutura do grupo envolvido. Para além da elite do Comitê de Recursos Orçamentários, pode observar-se a emergência do Congresso num

cenário pluralista. Mesmo no período 1954/55, por exemplo, os acordos eventualmente ratificados pelo Congresso não foram elaborados no Comitê, através da cooptação direta de interesses, mas se fizeram através da Comissão Randall, onde se representavam os mais importantes interesses em conflito. As questões que não puderam ser solucionadas através do "processo de grupo" também não puderam ser resolvidas no Comitê, tendo portanto de tramitar pelo Congresso no seu conjunto. Após 1954, a batalha centrou-se nas principais categorias de mercadorias (chegando até mesmo a haver uma espécie de entendimento e aliança entre o Sindicato e a Administração do setor têxtil), desenrolando-se o conflito de forma mais ou menos aberta na Câmara dos Representantes (Assembléia Legislativa Federal). O enfraquecimento do Comitê de Recursos Orçamentários como elite decisória na questão tarifária pode ser justificado pelo fato de, que em 1955, seu presidente, Jere Cooper, ter sido incapaz de fazer aprovar uma "lei fechada" ("closed law") a respeito do assunto. Alinhado com a tradição, o Comitê apresentou uma proposta de "lei fechada", mas a Câmara derrotou-a por 207 votos contra 178. Bauer, Pool e Dexter consideram esse fato uma vitória do protecionismo, mas ele também evidencia o surgimento de uma arena reguladora, decorrente da dificuldade de conter o conflito e a política dentro dos limites da atuação do Comitê.

O esforço final para conservar a política tarifária em sua forma tradicional, como um instrumento de política distributiva, foi a moção apresentada por Daniel Reed, para reapreciação da matéria e inclusão de um dispositivo mantendo o poder de decisão da Comissão de Tarifas nas questões que envolvessem a cláusula de salvaguarda, excetuando-se apenas os casos em que o Presidente concluísse estar envolvida matéria de segurança nacional. A moção foi derrotada por 206 a 199 votos. Depois disso, até 1962, ficou claro que as decisões tarifárias não mais seriam tomadas casuisticamente. A questão tarifária tornou-se uma política reguladora em 1962. O que ainda resta de política distributiva são quotas e subsídios para produtores de mercadorias específicas prejudicados por reduções tarifárias gerais.

- A arena redistributiva

Em comparação com as publicações existentes no campo das decisões regulatórias, são poucas as publicações sobre estudos de caso referentes a decisões redistributivas. Wright Mills atribui esse fato, em si mesmo significativo, ao caráter de nível médio das questões que atraíram a atenção dos investigadores. Sejam quais forem as razões, todavia, reduzem-se as possibilidades de elaboração mais aprofundada do esquema, assim como as possibilidades de testá-lo. A maior parte das proposições que se seguirão são ilustradas por um único caso: a luta pelo "Estado do Bem-Estar Social", da década dos 30. Esse caso, contudo, é um complexo de muitas decisões que se constituíram numa das mais importantes ações de política pública já alcançadas nos Estados Unidos. Será útil fazer uma pequena resenha dos fatos que caracterizam essa luta por medidas de caráter social. Vez por outra, outros casos serão também mencionados, embora com menor nível de detalhamento.

A medida que se aproximavam as eleições de 1934 para a renovação de parte do Congresso americano, começaram a crescer as pressões para a criação de um sistema federal de seguro social. O Plano Townsend e o Projeto Lundeen ganharam destaque nacionalmente e estavam obtendo amplo apoio. Ambos os esquemas eram fortemente redistributivos, propondo que todos os cidadãos tivessem acesso ao seguro governamental como uma questão de direito. Em resposta, o Presidente criou, em junho de 1934, o Comitê de Seguridade Econômica (Committee of Economic Security - CES), composto de importantes membros do Governo, tendo como presidente o Ministro do Trabalho, Perkins. O Comitê, por sua vez, estabeleceu um Conselho Consultivo e uma Diretoria Técnica, a qual desenvolveu consultas e elaborou extensos estudos que resultaram em um projeto que foi apresentado em 17 de janeiro de 1935. Através de suas diferentes esferas, o Comitê acolheu representantes de grandes indústrias, associações patronais, sindicatos de trabalhadores e departamentos governamentais mais interessados.

Um histórico detalhado dos trâmites relacionados a essa legislação revela que, virtualmente, todo o debate foi feito no interior do Comitê e de suas diferentes esferas, até que surgisse um projeto amadurecido. Como nem todas as questões importantes foram resolvidas no projeto elaborado pelo Comitê, seus membros recorreram ao Congresso, fazendo-o, no entanto, de modo que evidenciava as divergências que tinham de ser aplainadas. Todavia, o papel exercido pelo Congresso ainda não foi o que se esperava. Exceto por uma pequena disputa sobre que comitê deveria conduzir o exame da matéria (vencida pelos comitês mais conservadores, quais sejam os de Finanças e de Recursos Orçamentários), o processo legislativo foi extraordinariamente calmo, a despeito da importância das questões. As audiências em ambas as Casas do Congresso incluíram poucas testemunhas, basicamente membros do Comitê de Seguridade Econômica, que apoiavam o projeto, e funcionários do Departamento do Tesouro (Ministério da Fazenda), liderados por Morgenthau, que a ele se opunham, mas de "maneira construtiva".

A batalha no Congresso foi calma porque a luta real estava ocorrendo em outro lugar, essencialmente entre as burocracias dirigidas por Hopkins-Perkins e o Departamento do Tesouro. As alterações feitas no projeto originário do Comitê de Seguridade Econômica haviam sido todas propostas por Morgenthau (sendo a mais importante a que estabelecia o princípio da contribuição, em detrimento do ímpeto redistributivo).

A vitória final para o Departamento do Tesouro, no sentido de uma redistribuição de caráter mitigado, veio com a renovação da responsabilidade administrativa tanto do Ministério do Trabalho como da Administração de Assistência Federal de Emergência, dirigida por Hopkins. Durante o processo, ouviram-se expressões públicas de opiniões por parte das associações mais importantes, mas seus esforços foram despendidos principalmente em procedimentos mais discretos junto às burocracias envolvidas, já mencionadas mais acima.

O papel do Congresso parece ter sido, em grande medida, o de ratificar acordos surgidos entre tais burocracias e os representantes de classe que se faziam representar junto a elas. As revisões atribuíveis ao Congresso referiram-se a questões tais como as relativas às exceções quanto a cobertura ou indenizações, que fazem parte do jogo distributivo que o Congresso joga em todas as oportunidades. O princípio que orientou a legislação foi estabelecido em uma interação que envolveu (discretamente) altos executivos governamentais e líderes empresariais e trabalhistas.

O mesmo padrão foi observado em decisões relativas à questão do imposto de renda, alterando-se apenas ligeiramente as posições dos participantes, mais para a direita ou mais para a esquerda. O Professor Stanley S. Surrey observa: "A questão sobre quem é favorável à equidade e imparcialidade na tributação é uma questão atualmente respondida, em grande parte, em termos que têm a ver unicamente com o Departamento do Tesouro. Desse modo, nas contendas tributárias /.../ trata-se do Departamento do Tesouro versus legislação de percentagem, do Departamento do Tesouro versus ganhos de capital, do Departamento do Tesouro versus este ou aquele elemento em litígio, do Departamento do Tesouro versus este ou aquele grupo privado /.../ como consequência, o congressista /.../ (vê) a disputa /.../ apenas como uma contenda entre um grupo privado e uma agência governamental".

O Congresso, diz Surrey, "desempenha o papel de mediador entre os pontos de vista tributários do Executivo e as demandas dos grupos de pressão". Quando as questões tarifárias "são de um nível político mais significativo, como a determinação das alíquotas ou o estabelecimento de isenções, os grupos de pressão, as organizações trabalhistas, a Câmara do Comércio, a Associação Nacional dos Fabricantes etc. envolvem-se no processo".

O "congressista comum basicamente não acredita no atual sistema de imposto de renda no que toca às faixas mais elevadas", mas, em vez de procurar modificar os princípios orientadores do sistema, prefere atuar no sentido de gerar dispositivos que criem

"dificuldades especiais" à sonegação por parte dos contribuintes dessas faixas, ou no sentido de estabelecer "multas" ou penalizações, esperando que as decisões que afetem os princípios orientadores do sistema venham de fora. Durante os debates tributários de 1954/55, por exemplo, os membros do Comitê de Recursos Orçamentários decidiram que um projeto de cada membro seria relatado de forma favorável, desde que tivesse o acordo de todos.

As questões que envolvem redistribuição, mais do que quaisquer outras, implicam divisões em termos do que se pode chamar, grosso modo, de divisões de classes sociais, ativando interesses com uma amplitude dessa espécie. Se é verdade que existe algum tipo de coesão no interior das associações mais importantes, ela se manifesta mais claramente nas questões redistributivas, e a retórica de tais associações sugere que elas se ocupam dessas questões a maior parte do tempo.

Durante um período de 10 anos, que inclui os imediatamente anteriores e os imediatamente posteriores à Segunda Guerra Mundial (mas não inclui os anos do Conflito propriamente dito), a Associação dos Fabricantes do Connecticut, por exemplo, manifestou-se com muito maior frequência sobre questões redistributivas do que sobre qualquer outro tipo de questão. A Tabela 1 resume o padrão, mostrando que as manifestações sobre questões gerais, envolvendo relações básicas entre a burguesia e o proletariado, excederam de muito as manifestações sobre a regulamentação de práticas empresariais (numa proporção de 870 para 418), a despeito do grande número de questões classificáveis nesta última categoria.

Tabela 1
CONNECTICUT (EUA)

MANIFESTAÇÕES PUBLICADAS DA ASSOCIAÇÃO DOS FABRICANTES
EM QUESTÕES SELECIONADAS

MANIFESTAÇÕES	NÚMERO DE REFERÊNCIAS EM PERÍODO DE 10 ANOS (1934-40/1946-48)	REFERÊNCIAS FAVORÁVEIS (%)
1. Questões redistributivas não- -especificadas	387	7,7
2. Relações trabalhistas em ge- ral	297	0,0
3. Salários e horário de traba- lho	195	0,5
TOTAL de manifestações em questões redistributivas	<u>870</u>	
4. Práticas comerciais	119	13,8
5. Robinson-Patman	103	18,4
6. Antitruste	72	26,4
7. Pontos básicos	55	20,0
8. Ética Empresarial (Miller- Tydings)	69	45,5
TOTAL de manifestações em questões regulatórias	<u>418</u>	

FONTE: Lane, The Regulation of Businessmen (New Haven, 1953), p.38
(As cifras são de Lane, o arranjo na Tabela é de Lowi)

Esse padrão opõe-se àquele observado por Bauer, Pool e Dexter no processo político relativo à questão tarifária, no qual descobriram, com grande surpresa, que o interesse próprio não ativava da mesma maneira os dois "lados". Pelo contrário, observavam que a concretude e a especificidade dos interesses protecionistas faziam com que estes se ativassem mais frequente e intensamente do que ocorria com os interesses associados à posição geral, ideológica, dos comerciantes liberais. Isso foi verdadeiro para a questão tarifária, segundo esses autores, porque nesse caso "a estrutura do sistema de comunicações favorecia a propagação de demandas particulares". Existe, porém, uma estrutura de comunicações que favorece demandas generalizadas e ideológicas. Tal estrutura consiste em associações importantes, sendo altamente eficaz quando as questões são generalizáveis. É o que ocorre para as questões redistributivas, como se pode observar consistentemente, mas quase nunca para as questões distributivas e raramente para as questões regulatórias.

Os pluralistas argumentariam que existe um vasto conjunto de interesses organizados para cada item da agenda governamental. Contudo, variam as relações entre os interesses, bem como as relações entre estes e o Governo, e a natureza e as condições dessa variação constituem o objeto a respeito do qual devem interessar-se nossas análises políticas.

Digamos que as grandes associações, na segunda-feira à noite, entrem em acordo e atuem com considerável coesão no que diz respeito ao "problema do governo", à questão do imposto de renda, aos programas de políticas social. Na terça, em face de questões regulatórias, as grandes associações dividem-se segundo os diferentes setores que as constituem ou segundo grupos especializados diversos, cada qual preparado para lidar com problemas especiais de acordo com procedimentos diferenciados que se relacionam com este ou aquele problema particular. Na quarta-feira à noite, ocorre outra cisão ou divisão de interesses, uma vez que entram em consideração dotações orçamentárias distribuíveis com fi-

nalidades eleitoreiras ou outras formas de subsídio e patronagem política. Os grupos matrizes e os "grupos catalíticos" ainda existem, mas na quarta-feira à noite é difícil identificá-los, ou mesmo, de fato, eles têm pouca ou nenhuma identidade. Como diriam Bauer, Pool e Dexter, tais grupos preservam sua unanimidade através de interesses compartilhados e ganham identidade à medida que podem definir as questões em termos redistributivos. Quando os interesses nas questões tornam-se mais destacados em termos setoriais, geográficos ou individuais, o fator comum que tornava gerais os interesses do grupo dá lugar a fatores desagregadores e divisionistas. É o que aconteceu com os grupos comerciais liberais nas batalhas tarifárias da década dos 50, quando "a posição protecionista estava mais firmemente baseada em considerações comerciais imediatas e /.../ a posição favorável ao comércio liberal identificava-se melhor com a ideologia da época /.../".

Nos casos em que as associações mais importantes, lideradas por elementos da elite do poder de que nos fala Wright Mills, constituem um fenômeno real em seus efeitos políticos, os seus recursos e os acessos ao sistema decisório por elas controlados constituem fatores destinados a, de fato, afetar as relações de poder. A estrutura política da arena redistributiva parece estar muito estabilizada, virtualmente institucionalizada, devido à estabilidade ou equilíbrio observável nas relações entre os grandes segmentos ou classes no conjunto da sociedade, ou mesmo dos impasses existentes. Tal estabilidade deriva de interesses compartilhados no interior de cada um desses grandes conjuntos sociais, ao contrário do que ocorre na arena distributiva. Por outro lado, em contraste com a arena reguladora, esses interesses compartilhados são suficientemente estáveis, claros e consistentes para representarem fundamentos para ideologias. O Quadro 1 resume as diferenças nas relações políticas, segundo as hipóteses esboçadas no conjunto deste trabalho.

Muitas das outras características distintivas dessa arena estão relacionadas com o papel especial das associações mais importantes ou, talvez, decorram ou resultem desse papel. A coesão no

interior dessas associações significa que as diferenças particulares entre grupos concorrentes, mas relacionados, serão provavelmente resolvidas bem antes de as políticas alcançarem a agenda governamental. Em muitos aspectos, os dirigentes das classes superiores desempenham funções na arena redistributiva que, na distributiva, são desempenhadas por Comitês do Congresso e, na regulatória, por tais Comitês e pelo Congresso em seu conjunto, como instituição. Mas as diferenças são cruciais.

Nas políticas distributivas existem tantos "lados" quantos sejam os itens tarifários, as pontes e os diques a serem construídos, os lotes de terras públicas a serem distribuídos ou arrendados, e assim por diante. Além disso, existem provavelmente tantas elites quantos sejam os comitês e subcomitês do Congresso com jurisdição sobre essas políticas. Na redistribuição, nunca haverá mais de dois lados, e esses lados serão sempre claros, estáveis, consistentes. É possível a negociação, mas apenas com a finalidade de reforçar ou suavizar o impacto da redistribuição. Provavelmente, existe uma elite para cada lado. Tais elites não correspondem diretamente a burguesia e proletariado; possivelmente, seriam mais bem compreendidas, segundo as designações de Wallace Sayre, como grupos "fornecedores de dinheiro" e grupos "demandantes de serviços". De qualquer modo, a base para coalizão é ampla, centrando-se nos indivíduos mais conhecidos e respeitados por seu valor ou por sua fortuna. Se os líderes mais importantes não fossem pessoas conhecidas entre si e já não tivessem desenvolvido perspectivas comuns derivadas de uma escolaridade partilhada, se Mills estivesse equivocado em sua argumentação, mesmo assim pontos de vista compartilhados poderiam, facilmente, desenvolver-se a posteriori, pois as espécies de interesses envolvidos nas questões redistributivas são sempre do mesmo tipo, ou seja, trata-se de interesses que tendem a congregar amplas categorias sociais. O conflito torna-se tão institucionalizado que as próprias burocracias governamentais comecem a refleti-lo, assim como os líderes partidários e setores do próprio aparato estatal.

Finalmente, assim como a natureza das políticas redistributivas influencia o processo político no sentido da estabilização

e centralização do conflito, também faz com que, tendencialmente, o processo decisório saia da alçada do Congresso. O Congresso, com suas bases descentralizadas e sua grande capacidade de barganha, tem condições de atuar convenientemente em decisões de tipo distributivo ou regulatório, mas não se pode dizer o mesmo quanto às questões redistributivas, que exigem um processo complexo de balanceamento de interesses conflitantes numa escala muito ampla. Aplica-se, aqui, o que foi dito por William H. Riker sobre o processo de orçamentação: "/.../ num sistema de governo em que as decisões orçamentárias sejam da alçada do Legislativo, cabendo às lideranças partidárias proceder a consolidações financeiras a partir de disputas e entendimentos a nível do próprio Legislativo, não há condições adequadas para a elaboração e implementação do orçamento governamental. Num sistema fiscal complexo, julgamentos legislativos até certo ponto casuais não podem conduzir, nem mesmo grosso modo, a uma correspondência adequada entre a receita e o gasto público. É essa a razão pela qual se introduziu o processo de elaboração da proposta orçamentária como prerrogativa do Executivo, com o que se transfere o controle financeiro para o responsável pela elaboração do orçamento /.../".

O Congresso pode estabelecer exceções na aplicação de determinados princípios, assim como pode participar de outras formas na implementação desses princípios, estabelecendo padrões e normas de implementação que, de fato, impliquem obrigar o Executivo a fazer concessões. Seja como for, entretanto, os responsáveis em última instância pelos princípios que implicam redistribuição parecem ser os detentores dos "postos de comando" na elaboração/implementação do orçamento governamental.

Nada disso sugere a existência de uma elite do poder nos termos sugeridos por Mills, mas sim um tipo de conflito estável e contínuo que somente pode ser compreendido em termos de classe. As bases sobre as quais se assentam as escolas da estratificação social e da elite do poder, especialmente ao lidar com o poder ao nível nacional, mostraram-se conceitualmente tão fracas e empiricamente tão pouco sustentáveis que seus críticos foram conduzidos a

Quadro 1

ARENAS E RELACIONAMENTOS POLÍTICOS: RESUMO DIAGRAMÁTICO

ARENA	UNIDADE POLÍTICA BÁSICA	RELAÇÃO ENTRE UNIDADES	ESTRUTURA DO PODER	ESTABILIDADE DA ESTRUTURA	LUGAR BÁSICO DE DECISÕES	IMPLEMENTAÇÃO
Distribuição	Indivíduo, Firma, Empresa	Assistência mútua de votos, não-interferência mútua, interesses comuns	Elite não-conflitante com grupos de apoio	Estável	Comitê do Congresso e/ou agência**	Agência centralizada na unidade funcional básica ("bureau")
Regulamentação *	Grupo	"A coalizão", interesse partilhado no assunto em questão, barganha	Pluralista, multicentrada, "teoria do equilíbrio"	Instável	Congresso no papel clássico	Agência descentralizada por "delegação", controle misto
Redistribuição	Associação	A "associação líder", classe, ideologia	Elite conflitante, i.e., elite e contra-elite	Estável	Executivo e Associações líderes	Agência centralizada por alto escalão (acima do "bureau"), padrões elaborados

* Dada a multiplicidade dos interesses organizados na arena reguladora, existem obviamente muitos casos de coalizões de apoio mútuo que se assemelham às coalizões predominantes na política distributiva. Nesse aspecto, a diferença entre as arenas reguladoras e distributivas está no grau. A forma predominante de coalizão na política reguladora é supostamente a do interesse comum ou tangencial. Embora a diferença seja apenas de grau, é importante porque esse tipo predominante de coalizão torna a arena reguladora muito mais instável, imprevisível e não-elitista ("equilíbrio de poder"). Entretanto, quando consideramos a arena redistributiva, encontramos diferenças de princípio, na plena acepção da palavra.

** A política distributiva tende a estabilizar-se em torno de uma unidade institucional. Na maioria dos casos, é o comitê do Congresso (ou subcomitê). Mas em outros, particularmente no Ministério da Agricultura, o foco é a agência ou a agência e o comitê. Nas cidades, esta é a estrutura de arena em que a dominação da "máquina" tende a continuar, se inicialmente tiver o controle do processo.

erro na direção oposta, uma vez que negaram a relevância direta das posições sociais e institucionais, bem como a probabilidade de elites decisórias estáveis. Contudo, a relevância daquela abordagem torna-se mais significativa à medida que se reduza adequadamente a extensão de sua aplicabilidade e que os padrões dessa extensão sejam devidamente esclarecidos. Isso é igualmente verdadeiro no que se refere à escola pluralista e às abordagens baseadas no estudo da estrutura do processo político dessa ou daquela política em particular.

