

O processo de elaboração de políticas no estado capitalista moderno

Christopher Ham e Michael Hill

Título do Original:

Ham, C. e Hill, M.: The policy process in the modern capitalist state, Harvester Wheatsheaf, Londres, 1993, segunda edição.

Tradução: Renato Amorim e Renato Dagnino

Adaptação e Revisão: Renato Dagnino

**Material para uso exclusivo nos Programas de Capacitação do
GAPI-UNICAMP nas disciplinas ministradas pelo DPCT-UNICAMP**

Índice:

1.	<u>POLÍTICA E ANÁLISE DE POLÍTICA</u>	14
	<u>Introdução</u>	14
	<u>O escopo da análise de políticas</u>	18
	<u>A orientação para a política</u>	25
	<u>Conclusão</u>	34
2.	<u>O PAPEL DO ESTADO</u>	39
	<u>O que é o Estado?</u>	40
	<u>Teoria pluralista</u>	44
	<u>Teoria elitista</u>	49
	<u>Teoria marxista</u>	54
	<u>Teoria corporativista</u>	59
	<u>O Estado como ator fundamental</u>	66
	<u>Conclusão</u>	68
3.	<u>A BUROCRACIA E O ESTADO</u>	71
	<u>Introdução</u>	71
	<u>Depois de Weber: a reação pluralista à evidência do crescimento da burocracia</u>	75
	<u>A Burocracia na teoria marxista do século vinte</u>	80
	<u>A Burocracia nas teorias elitista e corporativista</u>	82
	<u>Conclusão</u>	90
4.	<u>PODER E TOMADA DE DECISÕES</u>	92
	<u>Introdução</u>	92
	<u>O enfoque sobre a decisão</u>	92
	<u>A não-tomada de decisões</u>	94
	<u>A terceira dimensão do poder</u>	98
	<u>Poder e interesses</u>	101
	<u>Conclusão</u>	108
5.	<u>RACIONALIDADE E TOMADA DE DECISÕES</u>	111

Modelos racionais	111
Incrementalismo	115
Métodos ótimos e exploração mista	123
O Incrementalismo revisitado	128
Conclusão: racionalidade e poder	130
6. RUMO À TEORIA DA IMPLEMENTAÇÃO?	134
Introdução	134
O modelo top-down para o estudo da implementação	135
Problemas com o modelo top-down	140
Estudos de implementação - descritivos ou prescritivos ?	151
Conclusão	153
7. A CONTRIBUIÇÃO DO ESTUDO DAS ORGANIZAÇÕES PARA A ANÁLISE DO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS	157
Introdução	157
A contribuição de Max Weber	157
Mayo e o desenvolvimento do estudo da vida organizacional	160
A contribuição da sociologia das organizações	163
O interno e o externo	168
Componentes das organizações	172
Conclusões	178
8. BUROCRATAS NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS	180
Introdução	180
Comportamento burocrático e personalidade burocrática	181
Burocracia do nível da rua	186
Profissionais na burocracia	193
Conclusão	199
9. DISCRICIONARIEDADE NO PROCESSO DE ELABORAÇÃO DE POLÍTICAS	201
Introdução	201

Definições de discricionariedade	202
Discricionariedade na sociologia das organizações	203
O tratamento da discricionariedade no estudo da política social	210
Discricionariedade na lei administrativa	214
Discricionariedade no cumprimento da lei	220
Considerações normativas no estudo da discricionariedade	223
Conclusão	227
10. CONCLUSÃO: ENCADEANDO NÍVEIS DE ANÁLISE	230
Benson: as regras de formação de estruturas	232
Clegg e Dunkerley: a estrutura de dominação	235
Salaman: classe e corporação	239
Burrell e Morgan: a contribuição da teoria radical da organização	241
Bibliografia	248

UM PREFÁCIO A ESTA TRADUÇÃO

Renato Dagnino

SOBRE NOSSO OBJETIVO - ACADÊMICO, IMEDIATO E ESTRITO - AO TRADUZIR ESTE LIVRO

A decisão de traduzir este livro foi tomada depois de tê-lo utilizado como uma espécie de livro-texto, a partir de 1994, no Programa de Pós-graduação do Departamento de Política Científica e Tecnológica da Unicamp (DPCT-UNICAMP). Sua escolha ocorreu depois de um processo pouco frutífero, teve início no começo dos 80, de selecionar dentre uma grande quantidade de livros e artigos de ciência política, administração pública etc alguns que pudessem, numa disciplina introdutória de um semestre, possibilitar a alunos de diferente formação um adequado entendimento do processo de elaboração de políticas públicas (em particular as direcionadas ao complexo público de ensino superior e de pesquisa).

*O bom resultado que temos tido com sua utilização nas disciplinas ministradas pelo DPCT-UNICAMP e nos Programas de Capacitação do Grupo de Análise de Política de Inovação (GAPI-UNICAMP) deve-se à **forma** como o livro está organizado – dez capítulos encadeados, escritos com clareza, simplicidade e profundidade, versando sobre os principais conceitos e marcos analíticos da Análise de Política, relacionados a outros dez conjuntos de artigos seminais editados pelos mesmos autores numa Coletânea (Reader) –, ao **estilo** que adota – um recorrente enfrentamento entre posições ideológicas, escolas de pensamento e opções metodológicas, secundado por um permanente desafio à crítica e à formulação de uma síntese apropriada às situações enfrentadas – e ao **compromisso** assumido pelos seus autores - sistematizar todas essas contribuições no intuito de melhorar a maneira como o processo de elaboração de*

políticas se desenvolve no âmbito do Estado contemporâneo proporcionando aos profissionais com ele envolvidos um conjunto de categorias e métodos de análise apropriados para a construção de alternativas aos cursos de ação tradicionais.

*Este livro possui uma característica que o distingue de outras obras também dedicadas ao ainda em consolidação campo da Análise de Política, como o bastante conhecido *Policy Analysis for the Real World*, escrito por Hogwood e Gunn e publicado em 1984 pela Oxford University Press. Estas obras buscam apresentar aos “fazedores” e “implementadores” de políticas, “receitas” para formular políticas que possam ser executadas de modo a alcançar os objetivos e os impactos visados. Diferentemente, este livro concentra-se na análise dos condicionantes - de **policy** e de **politics** - do processo de elaboração de políticas visando instrumentalizar o leitor enquanto analista dedicado ao acompanhamento, avaliação e crítica de políticas cuja responsabilidade de formulação e implementação corresponde a um outro ator. Assim, relativamente pouca ênfase é dada à capacitação do leitor enquanto responsável pela elaboração, propriamente, de políticas públicas.*

Não obstante, o conteúdo que o livro apresenta constitui-se num subsídio tão importante para adquirir a capacidade de elaborar (formular, implementar e também avaliar) políticas públicas, que se espera de um profissional situado no interior do aparelho de Estado, que omiti-lo seria algo assim como esperar que alguém que nunca pisou numa cozinha possa fazer um bom bolo apenas com uma receita (por melhor que ela seja). Em outras palavras, seria aceitar a proposição tecnocrática de que a elaboração de política pública pode ser encarada como a simples operacionalização de um conjunto de normas, procedimentos e passos de um manual.

***SOBRE NOSSO OBJETIVO - TAMBÉM ACADÊMICO, MAS MENOS IMEDIATO
E RESTRITO - AO TRADUZIR ESTE LIVRO***

A leitura deste livro na conjuntura em que vivemos pode servir como uma ajuda para responder uma pergunta que a muitos preocupa no meio acadêmico: como contribuir para gerar as bases cognitivas para alavancar o processo em curso em nossa sociedade de construção do “estado necessário”. Isto é, como incorporar à nossa atividade acadêmica de pesquisa e capacitação de recursos humanos o objetivo comum de conformar um estado que possa alavancar o atendimento das demandas da maioria da população e projetar os países da América Latina numa rota que leve a estágios civilizatórios sempre superiores?

Responder essa pergunta é um dos objetivos que a tradução deste livro contempla, na medida em que a sua leitura pode vir a colaborar significativamente nesse sentido.

A pergunta demanda, em primeiro lugar, que se identifique as características do estado que herdamos do período autoritário que sucedeu ao nacional-desenvolvimentismo e antecedeu o seu desmantelamento, em curso, pelo neoliberalismo. Para fazê-lo, parece necessário reconhecer que, mais além das preferências ideológicas, a combinação que herdamos, de um estado que combinava autoritarismo com clientelismo, hipertrofia com opacidade, insulamento com intervencionismo, deficitarismo com megalomania não atendem nem ao projeto da direita nem ao projeto da esquerda latino-americana.

É um princípio básico da atuação das organizações, o fato de qualquer decisão envolve um custo de operação e que, se equivocada, demanda a absorção de custos de oportunidade econômicos e políticos. O estado legado pelo autoritarismo não contemplava os recursos como escassos. Os econômicos podiam ser financiados com aumento da dívida imposta à população, os políticos eram virtualmente inesgotáveis, uma vez que seu aparato repressivo podia sufocar qualquer oposição.

A destruição deste estado, que pregava a doutrina neoliberal e que empreenderam os governos civis que sucederam à débâcle do militarismo no cone sul da América Latina, não encontrou muitos opositores. Para a direita, a questão

era inequívoca: não havia porque defender um estado superinterventor, proprietário, deficitário, “paquidérmico”, que ademais, tornava-se crescentemente anacrônico na cena internacional. Na verdade, já há muito, desde que, no cumprimento de sua função de garantir a ordem capitalista, havia sufocado as forças progressistas e restaurado as condições para a acumulação de capital, ele se tornara disfuncional.

Para a esquerda, a questão era bem mais complicada. Ela havia participado no processo de fortalecimento do estado do nacional-desenvolvimentismo por entendê-lo como um baluarte contra a dominação imperialista ou como um sucedâneo de uma burguesia incapaz, por estar já aliada com o capital internacional, de levar a cabo sua missão histórica de promover uma revolução democrático-burguesa. De fato, mesmo no auge do autoritarismo, o inchamento do estado promovido pelos militares era visto como um “mal menor”. A esquerda, ao mesmo tempo em que denunciava o caráter de classe, repressivo e reprodutor da desigualdade social que possuía o estado latino-americano, via este crescimento como necessário para viabilizar seu projeto de reconstrução e emancipação nacional.

A questão da privatização dividiu a esquerda. De um lado ficaram os que, frente à ameaça de um futuro incerto, instintivamente queriam preservar o passado, e os que, resguardando interesses corporativos, defendiam ardorosamente o estado que herdáramos. De outro os que, por entender que a construção do “estado necessário” iria demandar algumas das providências que estavam sendo tomadas pelo neoliberalismo e que o fortalecimento de uma alternativa democrática e popular não devia principalizar a questão, defendiam um legítimo, embora inexequível na conjuntura existente, controle da sociedade sobre o processo de privatização.

O final do autoritarismo deu início a um processo de democratização política que tende a possibilitar um aumento da capacidade dos segmentos marginalizados de veicular seus interesses levando à expressão de uma demanda crescente por direitos de cidadania. Na medida em que este processo avançar, aumentará ainda

mais a capacidade desses segmentos de pressionar pela satisfação de suas necessidades não atendidas por bens e serviços - alimentação, transporte, moradia, saúde, educação, comunicação etc. – e, com isto, a demanda por políticas públicas capazes de promover seu atendimento.

Esse processo, que tem sido chamado de cenário tendencial da democratização, coloca ao ambiente acadêmico um desafio cognitivo enorme. E num primeiro momento, pelo menos, é para as ciências sociais, e mais especificamente para a área Análise de Política, que ele se reveste de maior importância. Isto porque cabe a essa área, a partir da criação das bases cognitivas para a construção do “estado necessário”, municiar todas as demais ciências e assim potencializar sua contribuição para o esforço comum em que está engajada a sociedade brasileira.

SOBRE NOSSO OBJETIVO - ESTRATÉGICO E MAIS AMPLO - AO TRADUZIR ESTE LIVRO

Satisfazer as necessidades sociais associadas ao cenário da democratização com eficiência, e no volume que temos em países como o Brasil, será necessário “duplicar o tamanho” dessas políticas (ou, mais precisamente, do volume de recursos envolvidos e impactos esperados) para incorporar os 50% da população hoje desatendida. Se não for possível promover um processo de transformação do estado que herdamos em direção ao “estado necessário” que permita satisfazer necessidades sociais represadas ao longo de tanto tempo, o processo de democratização pode-se ver dificultado e até abortado, com uma fatal esterilização de energia social e política. É claro que para satisfazer aquelas demandas, o ingrediente fundamental, que não depende diretamente do estado, é uma ampla conscientização e mobilização políticas que, espera-se, ocorra sem um custo social maior do que o que esta sociedade vem pagando.

O fato de que parece necessário que o estado faça a "sua parte" é um dos motivos que nos levaram a traduzir este livro. Acreditamos que ao fazê-lo seja possível trabalhar com antecipação, na "frente interna", gerando as condições cognitivas necessárias para a transformação do estado. É verdade que a correlação de forças políticas, que sanciona uma brutal e até agora crescente concentração de poder econômico, muito pouco espaço deixa para que uma ação no sentido de disponibilizar conhecimento que possa levar à melhoria das políticas públicas e da eficiência da máquina do estado contribua para alavancar o processo de democratização. Mas também é verdade que, como esse espaço se irá ampliando à medida que a democratização avance e a concentração de renda, que hoje asfixia nosso desenvolvimento e penaliza a sociedade, for sendo alterada, este conhecimento poderá fazer toda a diferença. Isto é, talvez ele venha a ser o responsável por se alcançar ou não a adequação sócio-técnica e a governabilidade necessárias para tornar materialmente sustentável o processo de mudança social que se deseja.

Ao longo desse processo, avaliar em que medida privatização, desregulação, liberalização podem permitir que o estado se concentre em saldar a dívida social e impedir que sejam apenas formas de mascarar a sua desresponsabilização em relação à proteção aos mais fracos, à desnacionalização da economia e à subordinação aos interesses do capital globalizado, é fundamental. Democratização e redimensionamento do estado, por sua vez, são tarefas interdependentes e complementares. A redefinição das fronteiras entre o público e o privado exige uma cuidadosa decisão: quais assuntos podem ser desregulamentados e deixados para que as interações entre atores privados com poder similar determinem incrementalmente um ajuste socialmente aceitável e quais devem ser objeto da agenda pública, de um processo de decisão racional, participativo e de uma implementação e avaliação sob a responsabilidade direta do estado.

Questões como essas conformam a agenda sobre as quais o campo da Análise de Política que trata este livro terá que abordar. Isto porque a democracia é uma

condição apenas necessária para construir um estado que promova o bem-estar das maiorias. Só o conjunto que ela forma com uma outra condição necessária – a capacidade de gestão pública – é suficiente. Só a democracia aliada à efetividade da gestão pode levar ao “estado necessário” para a transformação da sociedade no sentido que ela deseja. Sem democracia não há participação e transparência nas decisões, não há avaliação de políticas, não há prestação de contas, não há responsáveis, há impunidade. Mas a democracia, se restrita a um discurso político genérico e sem relação com ação de governo pode degenerar num assembleísmo inconseqüente e irresponsável e numa situação de descompromisso e ineficiência generalizada.

Governar num ambiente de democracia e participação e, ao mesmo tempo, com enormes desigualdades sociais que clamam por solução, requer capacidades e habilidades extremamente complexas e difíceis de conformar, sobretudo no âmbito de um estado como o que herdamos. E construir essas capacidades e habilidades é um desafio acadêmico da maior relevância.

A democratização política está levando a um crescimento exponencial da agenda de governo; a erupção de uma infinidade de problemas que, em geral, demandam soluções específicas e criativas, muito mais complexas do que aquelas que o estilo tradicional de elaboração de políticas públicas – homogeneizador, uniformizador, centralizador, tecnocrático, típico do estado que herdamos - pode absorver.

A maneira como tradicionalmente se definia e caracterizava os problemas que o estado deveria tratar ficava restrita ao que a orientação ideológica e o pensamento político conservador dominante eram capazes de visualizar. A explicação dos mesmos estava constrangida por um modelo explicativo que, de um lado tendia à quase monocausalidade e, de outro a soluções genéricas, universais. Isto levou ao estabelecimento de um padrão único causa – problema – solução no qual, embora fosse percebida uma certa especificidade nos problemas enfrentados, o fato de que segundo o modelo explicativo adotado, sua causa básica era a mesma, terminava conduzindo à proposição de uma mesma solução.

O governo não apenas filtrava as demandas da sociedade com um viés conservador e elitista. Ele adotava uma maneira tecnoburocrática para tratá-las que levava à sua uniformização, ao seu enquadramento num formato genérico que facilitava o tratamento administrativo. Ao fazê-lo, escondia sob um manto de aparente equidade os procedimentos de controle político e assegurava a docilidade do povo, desprotegido e desprovido de cidadania, frente ao burocratismo onipotente do estado. Esta situação perpetuava e retroalimentava a elaboração de políticas que eram não apenas injustas e genéricas. Eram também inócuas, uma vez que as verdadeiras causas ou não eram visualizadas ou não podiam ser explicitadas. Este estilo de elaboração de políticas que se consolidou - objetivos, instrumentos, procedimentos, agentes, tempos – além de incremental, assistemático e pouco racional tendia a gerar políticas que eram facilmente capturadas por interesses das elites.

A sociedade deve estar preparada para fazer com que as demandas que o processo de democratização política irá cada vez mais colocar sejam filtradas com um viés progressista por uma estrutura que deve celeremente aproximar-se do “estado necessário”. E isto irá originar um outro tipo de agenda política. Serão muito distintos os problemas que a integrarão e terão que ser processados por este estado em transformação. Eles não serão mais abstratos e genéricos, serão concretos e específicos, conforme sejam apontados pela população que os sente, de acordo com sua própria percepção da realidade, com seu repertório cultural, com sua experiência de vida, freqüentemente de muito sofrimento e justa revolta.

VOLTANDO AO OBJETIVO ACADÊMICO PARA CONCLUIR

Em flagrante contraste com as demandas acima caracterizadas, existem poucos trabalhos acerca da relação que as políticas públicas guardam com os interesses políticos e as necessidades sociais. Esta carência pode ser explicada tanto pelo relativo desinteresse dos policy makers que atualmente orientam a política pública

e dos que efetivamente a implementam, como daqueles que, adotando posições explicitamente progressistas criticam os atuais balizamentos da gestão governamental.

Mas, e talvez este seja o ponto mais crítico da questão, este déficit de produção de trabalhos sobre o tema é um sério problema para aqueles que, na posição de analistas, policy makers ou de, simplesmente, pesquisadores desejariam ir ao encontro dos interesses da maioria e de alguma forma contribuir para a satisfação das necessidades sociais. É um sério obstáculo a este desejo o fato de que as ferramentas de diagnóstico, explicação, análise e planejamento estratégico encontrem-se limitadas a um magro arsenal, normalmente derivado de marcos conceituais concebidos a partir de simplórias racionalidades “custo-benefício”, ou “maximizadoras de eficiência administrativa”.

Da mesma forma que é pertinente a colocação de que não pode ser deixada de lado a necessidade de tornar mais eficiente o modo como se gastam os recursos alocados, parece pouco discutível a afirmação de que a mera adoção de estratégias de reengenharia institucional será incapaz de alterar o status quo. Em outros termos: as propostas centradas na “otimização da qualidade de gestão”, são pró-inerciais e, portanto, inúteis para redirecionar os complexos sistemas sociais locais de interação entre estado e sociedade para objetivos políticos e sociais alternativos.

O fato apontado, relativo à escassa reflexão existente, contribui para explicar porque, apesar das numerosas experiências falidas de reforma institucional acumuladas na região durante a década passada, ainda se continue buscando implementar estratégias baseadas na otimização da gestão.

Nossa expectativa, ao traduzir este livro, é contribuir para enfrentar a esse desafio: como conceber políticas e estratégias orientadas à satisfação de necessidades sociais e objetivos de desenvolvimento sócio-econômico adequadas para reforçar e consolidar processos de democratização política e econômica?

1. POLÍTICA E ANÁLISE DE POLÍTICA

Introdução

O interesse na análise de política¹ tem crescido continuamente nos últimos anos. Iniciado nos Estados Unidos, nos anos 60, o movimento de políticas públicas partiu de duas vertentes de interesse. Em primeiro lugar, a escala e a aparente intratabilidade dos problemas frente aos quais se colocam governos de sociedades industrializadas ocidentais levaram fazedores de política² a buscar ajuda para a solução daqueles problemas. Em segundo lugar, pesquisadores acadêmicos, particularmente em ciências sociais, progressivamente voltaram suas atenções a questões relacionadas às políticas públicas³ e procuraram aplicar seu conhecimento à elucidação de tais questões. É importante não exagerar nenhuma destas tendências. Não houve nenhuma corrida súbita dos fazedores de política para recorrerem à pesquisa acadêmica, nem houve uma reordenação imediata entre pesquisadores visando à análise de políticas públicas. O que de fato ocorreu foi, ao longo de um período de alguns anos, o desenvolvimento de novos programas universitários de ensino em políticas públicas; diversos jornais

¹NT: *policy analysis*, no original, foi traduzido por análise de política. É necessário estabelecer desde o início a distinção entre dois termos ingleses, *policy* e *politics*, uma vez eles que fazem referência a dois conceitos bastante distintos mas que possuem a mesma tradução em português: política. Ao utilizarmos a expressão “política” queremos referir, ao longo do livro, o conceito de *policy* (que possui como uma das traduções possíveis para o português o termo planejamento) e qualquer utilização diferente será explicitada. Desta forma, traduzimos *policy analysis* como “análise de política” ou “análise de políticas”. Seguindo nesta linha, sempre que surgirem termos no original para os quais isto se faça necessário, indicaremos a tradução adotada e sua forma em inglês: *policy* ou *politics*.

²NT: *policy-maker*, no original, foi traduzido como “fazedor de política”.

³NT: A expressão *public policy*, no original, foi traduzida como “política pública”

acadêmicos devotados à análise de política, estudos políticos e ciências políticas foram lançados; professores e pesquisadores em disciplinas consolidadas, tais como ciência política, economia e sociologia começaram a produzir publicações sobre temas relacionados a política. Simultaneamente, agências governamentais começaram a empregar analistas de políticas⁴, assim adotando técnicas e práticas que viriam a se colocar na ordem do dia para o analista de políticas como, por exemplo, análise de custo e benefício, orçamento por programas e análise de impacto.

Ao escrever sobre estes desenvolvimentos em 1972, Heclo referiu-se à “modernidade renovada” (p. 83) da análise de política, um útil lembrete de que, embora a área estivesse expandindo-se, ela não era inteiramente nova. Fazendo eco a estes argumentos, Rhodes observou que muito do trabalho tido como novo era “todo muito familiar” (1979, p. 26). Esta familiaridade advinha em parte do velho interesse, entre acadêmicos e pesquisadores, na atuação do governo e em questões políticas. Estudos que haviam sido originalmente desenvolvidos a partir do trabalho de estudiosos de análise de políticas, economistas e outros foram então adotados pela perspectiva emergente da análise de política. Igualmente, a tentativa de aplicar o conhecimento da ciência social a problemas governamentais, e de influenciar as atividades e decisões do governo, recorria a uma tradição envolvendo indivíduos como Keynes, os Webbs e mesmo Marx. Enquanto muito era, portanto, familiar, a escala de interesse em questões políticas era nova. Uma comparação entre a resposta limitada ao apelo de Lasswell a acadêmicos para perseguirem uma orientação para a política⁵, em um livro publicado em 1951 (Lasswell, 1951), e a taxa muito maior de atividade desenvolvida nos anos 60 e 70 ilustra isto. Uma outra diferença foi que o movimento de políticas públicas alegava oferecer uma nova abordagem para problemas do governo, particularmente

⁴NT: do mesmo modo que no caso de *policy analysis*, traduzimos *policy analyst*, no original, como “analista de políticas”.

⁵NT: *policy orientation*, no original, foi traduzido como “orientação para a política”.

quando comparado com a administração pública, cujas falhas evidentes forneceram às universidades americanas, no final dos anos 60, o estímulo para o desenvolvimento de cursos de análise de política. Muitos dos programas de pós-graduação em políticas públicas tomaram como modelo programas de mestrado em administração de empresas levados a cabo por escolas de administração (*business schools*). A ênfase era dada a métodos quantitativos combinados à análise organizacional e ao desenvolvimento de técnicas práticas de administração mediante uma abordagem de estudos de casos reais. Ética e valores também encontraram seu lugar em alguns programas. Ainda que alguns destes programas afirmassem superar a estreiteza e falta de rigor dos cursos de administração pública, alguns observadores não ficaram convencidos de que eles fossem realmente tão diferentes (Rhodes, 1979).

Se os EUA estavam na liderança destes desenvolvimentos, o Reino Unido não ficava muito atrás. Programas de ensino universitário e pesquisa evoluíram a partir de meados dos anos 70; paralelamente foram estabelecidos vários jornais e publicações com um enfoque de políticas e, por certo tempo, discussões foram efetuadas sobre a formação de um Brookings britânico, modelado segundo o Instituto Brookings de Washington. A intenção era estabelecer um centro independente de pesquisa de políticas públicas para produzir trabalhos de alta qualidade sobre problemas relacionados ao governo. Embora o plano nunca tenha se materializado, duas unidades de pesquisa existentes - o Centro para Estudos em Política Social e Planejamento Político e Econômico - combinaram-se para formar o Instituto de Estudos de Política e o Conselho de Pesquisa em Ciência Social colocou uma nova ênfase em pesquisas relevantes para as políticas públicas. Uma das diferenças significativas entre os respectivos desenvolvimentos dos movimentos de políticas públicas no Reino Unido e nos Estados Unidos foi que nestes as atitudes do governo voltadas para as ciências sociais foram muito mais favoráveis do que na Inglaterra. Como resultado, o financiamento do governo para a pesquisa em ciências sociais e a indicação de acadêmicos para postos do próprio governo ocorreram nos Estados Unidos em uma escala muito maior (Sharpe, 1975). Uma outra diferença foi a de que no Reino Unido os analistas de

políticas foram raramente empregados por agências do governo. Mais propriamente, servidores civis, administradores e especialistas no governo adquiriram, em maior ou menor grau, alguma prática em análise de políticas (Gunn, 1980).

Nos anos 80, o interesse em análise de políticas continuou a se desenvolver, apesar de ter havido uma tendência de deslocamento dos termos do debate. O ataque ao setor público levou à procura de dispositivos de mercado para se resolver problemas de alocação social e à ênfase na necessidade de soluções para as ineficiências do setor público conduziram à aplicação de técnicas de gestão típicas do setor privado. Assim, a administração pública veio a ser cada vez mais descrita como gestão pública (Politt, 1990; Hood, 1991). Curiosamente, enquanto uma tal ênfase estava voltada para a envolver uma afirmação da necessidade de aplicar mecanismos tradicionais formais de controle gerencial fundamentadas numa crença de que a implementação de políticas é um processo direto e retilíneo, o ceticismo acadêmico sobre os limites do uso da análise de políticas teve por finalidade, por outro lado, a ser compartilhado pelos políticos. Conseqüentemente, na Inglaterra, nenhum membro da Comissão foi apontado durante o governo da Sra. Thatcher. Ao contrário, apenas curtos exercícios de análise de políticas conduzidos com uma orientação explícita política por um pequeno número de conselheiros ideologicamente confiáveis foram realizados.

Do que foi dito até agora fica claro que a análise de políticas é um termo que descreve toda um espectro de atividades. Na verdade, estas atividades são tão variadas que um autor argumentou que “não pode haver nenhuma definição de análise de política” (Wildavsky, 1979, p. 15). Na visão de Wildavsky, é mais importante praticar análise de políticas do que perder tempo definindo-a. Conforme ele comenta, “a análise deveria ser mostrada e não apenas definida. Nada é mais ridículo que uma busca fútil de essências aristotélicas” (p. 410). Embora tenhamos considerável simpatia por este ponto de vista, somos compelidos, enquanto autores de mais uma contribuição à crescente literatura relacionada à análise de política, a tentar algum esclarecimento de termos e conceitos básicos. Isto é necessário, entre outros motivos, porque indicará o

escopo da análise de políticas e aqueles aspectos da temática compreendidos neste livro.

O escopo da análise de políticas

Um dos problemas com que os estudantes de análise de políticas deparam-se é a variedade desconcertante de termos usados na literatura. Ciências políticas, estudos de política e análise de políticas são três dos termos mais comumente usados para descrever o campo de estudos como um todo. Às vezes estes termos são usados em sentidos específicos e bem definidos; às vezes são usados de forma intercambiável. Quando os termos são definidos, freqüentemente há pouca consistência nas definições empregadas por diferentes autores. Não é por acaso que Wildavsky e outros procuram evitar o embaraço dos debates voltados a tais definições.

Nossa preferência é por análise de políticas como descrição geral da matéria em que estamos interessados. Uma razão para isto é que, depois de um período no qual as ciências políticas pareciam estar ganhando ascendência (Dror, 1971; Lasswell, 1951), a análise de políticas emergiu como o termo favorecido entre os autores de uma série de contribuições significativas à literatura (Wildavsky, 1979; Jenkins, 1978; Hogwood e Gunn, 1984). A não ser que haja razões convincentes para o contrário, parece-nos apropriado aceitar a terminologia existente. Uma segunda razão para usar o termo análise de políticas é que ele permite que a área possa ser dividida em análise *de* políticas e análise *para* política (Gordon, Lewis e Young, 1977). Esta distinção é importante porque chama a atenção para a análise de políticas como uma atividade acadêmica preocupada primariamente com o avanço da compreensão e, também, para a análise de políticas como uma atividade aplicada preocupada principalmente em contribuir à solução de problemas sociais. Vamos elaborar esta distinção rapidamente. Antes de fazê-lo, entretanto, consideremos em maior detalhe o objeto da análise de política.

“Análise de políticas”, escreve Thomas Dye, “é descobrir o que os governos fazem, porque o fazem e que diferença isto faz” (1976, p.1). Na visão de Dye,

todas as definições de análise de política, de fato, significam a mesma coisa - “a descrição e explicação das causas e conseqüências da ação do governo” (*ibid.*). Numa primeira leitura esta definição parece descrever o objeto tanto da ciência política quanto o da análise de política. Afinal, os cientistas políticos estão interessados nas causas e conseqüências da ação governamental e têm despendido muito esforço procurando descrever e explicar tal ação. Não obstante, conforme mostra Dye, cientistas políticos têm-se concentrado no exame das instituições e das estruturas de governo. Apenas mais recentemente a ciência política deslocou-se de um enfoque institucional para um comportamental. E apenas atualmente a política pública tornou-se um objeto de análise importante para os cientistas políticos. O que distingue a análise de políticas em relação a muito do que se produz em ciência política, na interpretação de Dye, é a preocupação dos analistas de políticas com *o que* o governo faz. Podemos ainda adicionar que a análise de políticas se distingue, também, pelo seu uso de conceitos de uma variedade de disciplinas diferentes, aspecto que retomaremos adiante neste capítulo.

Embora a definição de Dye enfatize o papel da análise de políticas no aumento do conhecimento da ação do governo, ele nota que ela pode igualmente ajudar fazedores de política a “melhorar a qualidade das políticas públicas” (p. 108). Dye está aqui corroborando as visões de uma série de outros autores que argumentam que a análise de políticas é uma atividade tanto prescritiva quanto descritiva. Um dos fundadores da análise de política, Harold Lasswell, observa o crescimento de “uma orientação para a política” (Lasswell, 1951) nas ciências sociais e em outras disciplinas. Isto compreende dois elementos: o desenvolvimento do conhecimento sobre o processo de elaboração de políticas⁶ em si e a melhoria da informação disponível para os fazedores de política. Lasswell também descreve a orientação para a política como uma abordagem típica da ciência política, um termo tomado por empréstimo de Yehezkel Dror para se referir “à contribuição do conhecimento

⁶NT: *policy process*, no original, foi traduzido como “processo de elaboração de políticas”.

sistemático, da racionalidade estruturada e da criatividade organizada para melhor elaborar as políticas” (1971, p. ix). Como Lasswell, Dror mantém grandes esperanças em relação à contribuição que o estudioso de análise de políticas⁷ pode fazer à melhoria do processo de formulação de políticas⁸ e ao alívio de problemas sociais. Assim, enquanto Lasswell sustenta que o estudioso de análise de políticas dever-se-ia concentrar nos “problemas fundamentais do homem na sociedade” (p. 8) e procurar ajudar na “efetivação da dignidade humana na teoria e na prática” (p. 15), Dror afirma que “a análise de política⁹ é essencial para a melhoria da condição humana e, de fato, à contenção de catástrofes” (*sic*) (1971, p. ix).

A orientação prescritiva da análise de políticas é também enfatizada por Aaron Wildavsky, embora seja notável a sua maior modéstia nas asserções que faz. Conforme notamos, Wildavsky rejeita a idéia de que seja possível chegar a uma única definição de análise de política. Ao invés disso, ele destaca as principais características da análise de política, prestando particular atenção a ela enquanto atividade centrada em problemas. Isto é, a análise toma como objeto de estudo problemas encarados por fazedores de políticas e visa melhorar estes problemas mediante um processo baseado na criatividade, imaginação e profissionalismo. Na visão de Wildavsky, freqüentemente os problemas não são exatamente resolvidos, mas sim postergados ou “engavetados”. Dada a intratabilidade de muitos problemas sociais, o papel da análise é encontrar problemas em que soluções podem ser tentadas. Se o analista for capaz de redefinir problemas de uma forma que torne alguma melhoria possível, então isto já é tanto quanto pode ser esperado. Como parte deste processo, Wildavsky discute que o analista deveria

⁷NT: *policy scientist*, no original, foi traduzido como “estudioso de análise de políticas”. O termo não deve ser confundido com *political scientist*, ou seja, “cientista político”.

⁸NT: *policy-making*, no original, foi traduzido como “formulação de políticas”, embora em alguns casos a expressão “elaboração de políticas” pudesse também ser válida.

⁹ NT: *policy sciences*, no original, foi traduzido como “análise política”.

estar engajado em ações. Pensar sobre problemas e procurar soluções - “interação intelectual”, nos termos de Wildavsky - devem ser enriquecidos com “interação social” caso se deseje que a análise tenha impacto (Wildavsky, 1979, p. 17). A análise de políticas está, portanto, preocupada tanto com o planejamento quanto com a política (*politics*), e “A mais alta forma de análise é usar o intelecto para auxiliar a interação entre pessoas” (*ibid.*).

Vista nestes termos, a análise de políticas tem tanto a ver com a defesa de idéias, ou com a sua “venda” (Wildavsky, 1979, p. 10), quanto com a compreensão. O quão longe analistas de políticas acadêmicos dever-se-iam engajar na defesa de idéias é uma questão controversa. Lasswell assume uma posição inequívoca nesta questão, afirmando que cientistas sociais interessados numa orientação para a política não deveriam nem se engajar em “tempo integral” na prática política nem empregar seu tempo aconselhando fazedores de políticas em questões de cunho imediato. O seu argumento é que cientistas sociais dever-se-iam concentrar em questões maiores e comunicar suas idéias e descobertas a fazedores de política por intermédio de seminários em instituições existentes e mediante o estabelecimento de novas instituições (Lasswell, 1951). Em uma linha semelhante, Dye afirma que “a defesa de uma política¹⁰ e a análise de políticas são empreendimentos separados” (1976, p. 3). Ele prossegue, afirmando que cientistas sociais não deveriam se engajar ativamente em política (*politics*), mas sim se concentrar na “aplicação sistemática da teoria, da metodologia e das descobertas da ciência social a problemas sociais contemporâneos da sociedade” (*ibid.*). Este argumento encontra eco nos trabalhos de dois autores ingleses, Sharpe (1975) e Donnison (1972), que comentam a contribuição de Dye. Sharpe conclui uma revisão da relação entre ciências sociais e elaboração de políticas sugerindo que as ciências sociais poderiam dar uma maior contribuição à elaboração de políticas caso os acadêmicos se concentrassem na realização de boas pesquisas ao invés de se infiltrarem no Whitehall. Já Donnison qualifica seu

¹⁰NT: *policy advocacy*, no original, foi traduzido como “defesa de uma política”.

apelo por um aumento da pesquisa com orientação para a política alertando que os pesquisadores “deveriam permanecer firmemente enraizados no mundo acadêmico” (1972, p. 532).

Wildavsky nutre alguma simpatia por estas visões, mas vai um pouco além afirmando que a análise deve incluir considerações de como as idéias que emergirem da própria análise poderão ser aplicadas. Bom profissionalismo - nos termos de Dye, a aplicação da teoria aos problemas sociais - requer que as dificuldades antecipadas na implementação dos resultados da análise de políticas sejam levadas em conta. Ir além disto, “agindo para implementar a análise” (1979, p. 10) e “contribuindo ativamente para que idéias políticas (*policy ideas*) possam achar seu caminho no mundo” (ibid.) são, para Wildavsky, uma opção extra. Ele expressa forte preferência em relação a ela.

O analista acadêmico que se engaja na venda de suas idéias está claramente operando de forma similar a muitos analistas de políticas que trabalham no governo. Como uma atividade governamental, a análise de políticas tipicamente envolve informar e assessorar os fazedores de política no processo de escolha entre alternativas. O estilo de trabalho de analistas de políticas no governo varia consideravelmente. Meltzer (1976), em seu estudo sobre analistas na burocracia federal norte-americana, identifica três tipos: o técnico, interessado em produzir pesquisa - de orientação para a política - de boa qualidade que é, essencialmente, um acadêmico em residência burocrática; o político, preocupado com a obtenção de influência e promoção pessoais e interessado em análises apenas na medida em que estas dizem respeito a estes mesmos fins; e o empreendedor, interessado no uso da análise para influenciar a política (*policy*) - e melhorar o impacto desta. Um ponto a se observar é o fato de analistas acadêmicos estarem penetrando cada vez mais o âmbito do governo, ignorando desse modo a advertência de Lasswell de que eles não deveriam envolver-se diretamente no aconselhamento de políticos. Isto é verdade não apenas nos Estados Unidos, mas também no Reino Unido onde, como mencionamos, analistas de políticas como tal têm sido raramente empregados por agências do governo. No Reino Unido, acadêmicos têm agido como assessores políticos a comitês de ministros e parlamentares,

além de atuarem no Grupo Central de Revisão Política (*Central Policy Review Staff*), estabelecido em 1970 como um *think tank* dentro do governo. Em consequência, a linha divisória entre analistas de políticas dentro e fora do governo tornou-se crescentemente difusa. Ao mesmo tempo, analistas de políticas acadêmicos têm usado em alguns casos suas especializações para assessorarem a grupos de pressão a perseguir suas preferências políticas (*policy*). É esta espécie de atividade executada em diferentes cenários que faz da análise de políticas uma disciplina tão difícil de ser delimitada e definida.



Figura 1.1 Tipos de estudo da elaboração de políticas públicas (Fonte: Hogwood e Gunn, 1981)

Contudo, a discussão pode avançar se retornarmos à distinção entre análise de políticas e análise *para* política mencionada anteriormente neste capítulo. Se, conforme sugerimos, alguns analistas de políticas estão interessados em melhorar o entendimento da política (*policy*), alguns estão interessados em melhorar a qualidade da mesma, e outros em ambas as atividades, é possível fazer distinções mais precisas entre diferentes tipos de trabalho de análise de políticas? Acreditamos que sim. Em particular, a tipologia proposta por Hogwood e Gunn (1981, veja também seu livro de 1984) que recorre a uma análise anterior de

Gordon, Lewis e Young (1977), indica sete variedades de análise de política, ilustradas na Figura 1.1. Primeiramente, há *estudos do conteúdo da política (studies of policy content)* nos quais os analistas procuram descrever e explicar a gênese e o desenvolvimento de políticas particulares. No Reino Unido, muito da política social e do trabalho de administração enquadra-se nesta categoria. O analista interessado em conteúdo de políticas geralmente investiga um ou mais casos a fim de determinar como uma política surgiu, como foi implementada e quais foram os resultados. Em segundo lugar, há *estudos do processo de elaboração de políticas (studies of policy process)* em que a atenção é dirigida aos estágios pelos quais passam questões e procura-se avaliar a influência de diferentes fatores no desenvolvimento da questão. Estudos do processo de elaboração de políticas invariavelmente mostram certo interesse pelo conteúdo de políticas, mas de uma forma geral estão interessados em desvendar as várias influências na formulação de políticas. Um exemplo clássico é o livro de Graham Allison (1971) sobre a crise dos mísseis em Cuba em que a crise é usada para demonstrar as vantagens e desvantagens de uma série de modelos do processo de elaboração de políticas. Estudos do processo de elaboração de políticas são freqüentemente voltados a questões isoladas deste tipo ou a áreas políticas específicas, mas eles podem igualmente estar dirigidos ao processo de elaboração de políticas dentro de uma organização ou às influências sobre a política dentro de uma sociedade ou comunidade particular. Em terceiro lugar, há *estudos de resultados de políticas (studies of policy outputs)* que procuram explicar porque os níveis de gasto ou de provisão de serviços variam entre diferentes áreas. Na terminologia de Dye, estes são estudos de determinação de políticas (1976, p. 5), estudos que tomam políticas como variáveis dependentes e tentam compreendê-las em termos de fatores sociais, econômicos, tecnológicos e outros. Estudos de resultados têm recebido muita atenção nos Estados Unidos, entre outros, no próprio trabalho de Dye, e têm sido empreendidos de forma crescente no Reino Unido e em outros países da Europa ocidental. Uma área de aplicação particularmente complexa desta abordagem pode ser encontrada na vasta literatura que tenta explicar diferenças nacionais no desenvolvimento de

políticas de bem-estar social (para uma revisão sucinta, veja Baldwin, 1990). A quarta categoria, *estudos de avaliação (evaluation studies)*, marca a fronteira entre análise de políticas e análise *para a política*. Estudos de avaliação são muitas vezes chamados de estudos de impacto por se voltarem ao impacto que as políticas têm sobre a população. Estudos de avaliação podem ser ou descritivos ou prescritivos. Em quinto lugar, há a *informação para a elaboração de políticas (information for policy-making)* na qual dados são ordenados a fim de auxiliar fazedores de política a tomarem decisões. Informações para a política podem ser obtidas de estudos efetuados dentro do próprio governo, como parte de um processo regular de monitoramento, ou fornecidas por analistas de políticas acadêmicos preocupados com a aplicação de seu conhecimento a problemas práticos. Em sexto, há a *defesa de processos (process advocacy)*, uma variante da análise para a política na qual os analistas procuram melhorar a natureza dos sistemas de elaboração de políticas. A defesa de processos é manifestada em tentativas de melhorar a máquina do governo por intermédio da realocação de funções e tarefas, e de esforços para aumentar a base para a escolha entre políticas mediante o desenvolvimento de sistemas de planejamento e de novos enfoques para avaliação de opções. Finalmente, há a *defesa de políticas (policy advocacy)*, a atividade que o analista desempenha ao pressionar pela adoção de opções e idéias específicas no processo de elaboração de políticas, seja individualmente, seja em associação com outros, freqüentemente por intermédio de um grupo de pressão.

A orientação para a política¹¹

Tendo esclarecido o significado da análise de políticas e as várias formas que ela pode tomar, estamos agora prontos para especificar as áreas que são de particular interesse para nós neste livro. Nosso principal interesse é na análise de políticas. Isto implica que estamos preocupados especificamente com estudos do

¹¹ NT: *policy orientation*, no original, foi traduzido como “orientação para a política”.

processo de elaboração de políticas, o que não significa que negligenciemos contribuições relevantes de estudos relacionados às outras categorias identificadas por Hogwood e Gunn, particularmente estudos de resultados de políticas que resultam em proporcionam interpretações inovadoras dos processos de elaboração de políticas. Estamos, pois, interessados em uma importante parte específica de todo o campo de análise de políticas. Ao estudarmos o processo de elaboração de políticas, consideramos útil recorrer a idéias e contribuições de várias disciplinas acadêmicas, particularmente da ciência política e da sociologia. Não concordamos com Dror que a análise de políticas (na sua terminologia, *policy sciences*) seja “uma nova supra-disciplina” (1971, p. ix). Antes, endossamos a visão de Wildavsky de que “a análise de políticas é uma sub-área aplicada cujo conteúdo não pode ser determinado por fronteiras disciplinares, mas sim por qualquer coisa que pareça apropriada às circunstâncias do tempo e da natureza do problema” (1979, p. 15). Mesmo aqueles com um conhecimento apenas superficial da literatura de análise de políticas reconhecem prontamente os problemas que advêm da tentativa de situar a análise de políticas nas categorias disciplinares existentes. É por este motivo que Lasswell se refere a uma *orientação para a política* - uma orientação que “vai além das especializações existentes” (1951, p. 3). Esta é a formulação que nos propomos seguir.

Conforme nossa visão, o propósito da análise de políticas é, utilizando idéias provenientes de uma série de disciplinas, interpretar as causas e conseqüências da ação do governo, em particular ao voltar sua atenção ao processo de formulação política. Mas o que é política (*policy*)? Esta é uma questão que novamente tem atraído muito interesse, porém pouca concordância. Hecló observa que “política não é (...) um termo auto-evidente” (1972, p. 84) e ele sugere que “uma política pode ser utilmente considerada mais como um curso de ação ou inação do que como decisões ou ações específicas” (p. 85). Como uma variante disto, David Easton menciona que “uma política (...) consiste de uma teia de decisões e ações que alocam (...) valores” (1953, p. 130). Uma definição adicional é oferecida por Jenkins, que vê política como “um conjunto de decisões interrelacionadas...concernindo a seleção de metas e os meios de alcançá-las

dentro de uma situação especificada (...)” (1978, p. 15). Outros autores chegam a sugerir definições ainda mais vagas: Friend e seus colegas dizem que “política é essencialmente uma *posição* que, uma vez articulada, contribui para o contexto dentro do qual uma sucessão de decisões futuras será feita” (1974, p. 40); Cunningham, um antigo alto funcionário público britânico, discute que “política é mais como o elefante - você o reconhece quando o vê, mas não pode defini-lo facilmente” (1963, p. 229). Os problemas de definição colocados pelo conceito de política sugerem que é difícil tratá-lo como um fenômeno muito específico e concreto. A política pode por vezes ser identificável em termos de uma decisão, mas muito freqüentemente ela envolve ou grupos de decisões ou o que pode ser visto como pouco mais que uma orientação. As tentativas de definição também implicam que é difícil identificar ocasiões particulares em que política é feita. A política muitas vezes continua a desenvolver-se mais propriamente dentro do que é convencionalmente descrito como fase de implementação do que da fase de formulação do processo de elaboração de políticas.

Vejamos um pouco mais as implicações do fato de que a política envolve antes um curso de ação ou uma teia de decisões do que uma decisão. Isto implica diversos aspectos. Em primeiro lugar, uma teia de decisões, geralmente de considerável complexidade, pode estar envolvida no desencadear de ações. Uma teia de decisões que permanece atuando durante um longo período de tempo, estendendo-se muito além do processo inicial de formulação de política pode fazer parte de uma rede complexa. Um segundo aspecto é que, até mesmo no nível de elaboração política, esta não é comumente expressa em uma única decisão. Ela tende a ser definida em termos de uma série de decisões que, tomadas em seu conjunto, possibilita um entendimento mais ou menos comum do que é política. Terceiro, políticas invariavelmente mudam com o passar do tempo. Declarações de intenções de ontem podem não ser as mesmas que as de hoje, seja devido a ajustes incrementais a decisões anteriores, seja devido a mudanças de direção mais significativas. Da mesma forma, a experiência de implementar uma decisão pode ser realimentada no processo de tomada de decisões, desse modo criando ou levando a mudanças na alocação de valores. Isso não quer dizer que políticas

estejam sempre mudando, mas simplesmente que o processo de elaboração de políticas é mais propriamente dinâmico que estático e que devemos estar atentos à mobilidade das definições de questões. Em quarto lugar, um desenvolvimento deste ponto é que muito da tomada de decisões em política concerne, como Hogwood e Gunn (1984) notaram, tentativas em torno da difícil tarefa do “término de uma política” ou de determinar a “sucessão” da mesma (veja também Hogwood e Peters, 1983).

Em quinto, o corolário dos dois últimos pontos é a necessidade de reconhecer que o estudo de políticas tem como um de seus principais interesses o exame de não-tomadas de decisões. É isto que Hecló mostra em sua referência à inação. O conceito não-tomada de decisões tem se tornado crescentemente importante nos últimos anos e tem-se discutido que muito da atividade política concerne a manutenção do *status quo* e a resistência a contestações à alocação existente de valores. A análise desta atividade é uma parte necessária do exame da dinâmica do processo de elaboração de políticas e nós investigaremos a não-tomada de decisões no Capítulo 4. Finalmente, as definições citadas acima levantam a questão de se poder encarar ou não a política como uma ação sem decisões. Pode ser dito que um padrão de ações ao longo de um período de tempo constitui uma política, mesmo que estas ações não tenham sido formalmente sancionadas por uma decisão? Autores em política têm voltado sua atenção de forma crescente à ação de agentes de mais baixo nível, algumas vezes chamados de burocratas do nível da rua (Lipsky, 1980), a fim de conquistarem uma melhor compreensão a respeito da elaboração e implementação de políticas. Em algumas circunstâncias sugere-se que é neste nível do sistema que a política é realmente feita. Pareceria importante balancear uma perspectiva de decisões de cima para baixo em políticas com uma perspectiva de baixo para cima orientada à ação. Pode-se dizer, portanto, que tanto as ações quanto as decisões constituem o enfoque apropriado da análise de políticas e exploraremos a influência dos burocratas do nível da rua mais adiante neste livro.

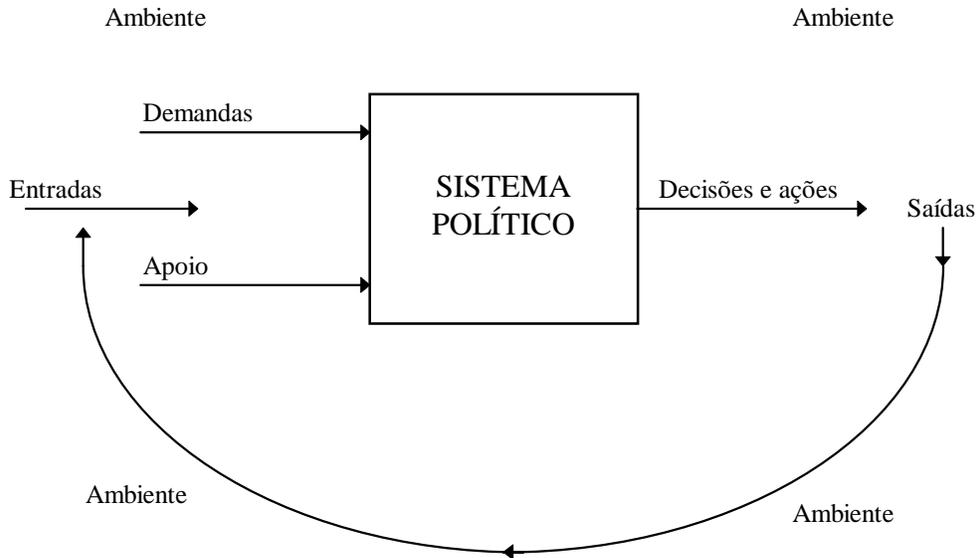


Figura 1.2 Um modelo simplificado do sistema político¹² (Fonte: Easton, 1965a).

Discutimos a política, até aqui, como o resultado do processo de elaboração de políticas. Wildavsky nos lembra de que “política é um processo e também um produto. O termo é usado para se referir ao processo de tomada de decisões e igualmente ao produto deste processo” (1979, p. 387). Ao procurar compreender as complexidades do processo de tomada de decisões, autores têm posto em evidência uma variedade de modelos dentre os quais o enfoque sistêmico esboçado por David Easton (1953, 1965a e b) tem recebido considerável proeminência. Easton discute que a atividade política pode ser analisada em termos de um sistema contendo uma série de processos que devem permanecer em equilíbrio a fim de que a atividade sobreviva. O paradigma que ele emprega é o sistema biológico cujos processos vitais interagem uns com os outros e com o meio ambiente para produzir um estado corporal mutável e, no entanto, estável. Easton afirma que sistemas políticos são como sistemas biológicos e existem em

¹² NT: *political system*, no original, foi traduzido como “sistema político”.

um ambiente que contém uma variedade de outros sistemas, incluindo sistemas sociais e ecológicos.

Um dos processos fundamentais dos sistemas políticos são as entradas que tomam a forma de demandas e apoios. Demandas envolvem ações de indivíduos e grupos buscando alocações autorizadas de valores. Os apoios encerram ações tais como votações, obediência à lei e pagamento de taxas. Isso entra na caixa preta da tomada de decisões, também conhecida como processo de conversão, para produzir saídas, as decisões e políticas das autoridades. Saídas podem ser distinguidas de resultados, que são os efeitos que políticas têm sobre os cidadãos. A análise de Easton não termina aqui, pois se admite realimentação dentro da estrutura dos sistemas mediante a qual as saídas do sistema político influenciam futuras entradas no sistema. O processo como um todo é representado na Figura 1.2.

O principal mérito da teoria dos sistemas é que ela fornece uma forma de conceitualizar o que são, freqüentemente, complexos fenômenos políticos. Ao enfatizar processos como sendo opostos a instituições ou estruturas, o enfoque de Eastman representa um avanço em relação a análises mais tradicionais dentro da ciência política e da administração pública. O enfoque é também útil ao desagregar o processo de elaboração de políticas em uma série de estágios diferentes, de forma que cada um dos quais possa ser analisado mais detalhadamente. O modelo sistêmico é importante por todas estas razões e isso, sem dúvida, ajuda a justificar sua proeminência na literatura. O modelo, todavia, tem suas desvantagens e nossa compreensão de política e do processo de elaboração de políticas pode ser mais desenvolvido ao examinarmos vários pontos criticáveis.

Primeiramente, seria errôneo aceitar a conceitualização de Easton do sistema político como uma descrição precisa da forma como sistemas funcionam na prática. Embora a identificação de processos de Easton tenha seu valor, a ordenação pura e lógica destes processos em termos de iniciação de demanda, através do processo de conversão para saídas, raramente ocorre de modo tão

simples no mundo prático da elaboração de políticas. Por exemplo, os próprios fazedores de política podem ser a fonte de demandas e, embora Easton reconheça a importância do que ele denomina “co-entradas” (*withinputs*), deve ser considerada a maneira como os comportamentos individual e grupal podem ser moldados por líderes políticos. Um corpo crescente de trabalho sugere que, longe de surgirem autonomamente na comunidade, demandas políticas podem ser produzidas por líderes que, por meio disso, criam condições para sua própria ação (Edelman, 1971). Mediante a manipulação da linguagem e da criação de crises, as autoridades podem impor suas próprias definições de problemas e ajudar a forjar a agenda política. O reconhecimento destes processos é um importante corretivo para as hipóteses ingênuas encontradas em algumas aplicações da teoria de sistemas. O trabalho de Edelman também chama atenção para a forma na qual políticas servem a propósitos simbólicos, isto é, políticas podem ser freqüentemente mais efetivas para dar a impressão de que o governo está tomando atitudes, e portanto para manter o apoio político, do que para lidar com problemas sociais. Conforme Dye mostrou, é uma fraqueza da análise de políticas concentrar-se “primariamente em atividades dos governos ao invés de em sua retórica” (1976, p. 21). O que isto sugere é que estudantes do processo de elaboração de políticas deveriam estar precavidos para não levar os fazedores de política muito a sério. Políticas podem ser direcionadas a melhorias de condições sociais, mas isto deveria ser mais parte do objeto de investigação do que uma hipótese de pesquisa.

Uma segunda crítica à estrutura sistêmica decorre de ela salientar a importância central do processo de conversão, a caixa preta da tomada de decisões e, no entanto, dar-lhe relativamente pouca atenção ao compará-lo à consideração detalhada de demandas e apoios. Isto indica a necessidade de se basear não apenas na análise de sistemas, mas também no trabalho que explora a dinâmica da tomada de decisões. Uma parte considerável deste livro concerne a penetração na caixa preta. Incluso no sistema político, conforme usado aqui em termos gerais, parece haver uma grande quantidade de atividade política. Isto envolver a política inter-organizacional - entre níveis do governo (central e local) e entre diferentes

departamentos do mesmo nível. Estas relações políticas são canalizadas por estruturas e regras, as quais, por seu lado, são o objeto de ação política contínua.

Uma terceira crítica, que parte deste último ponto, é o fato de o sistema, e em particular a forma em que processos ocorrem dentro da “caixa preta”, ser ele próprio objeto de ação política. Haverá diversas partes deste livro em que vamos querer mostrar a importância do que tem sido chamado de elaboração de “meta-políticas” (Dror, 1986; veja também Hupe, 1990). Isto diz respeito ao estabelecimento e à mudança de sistemas e estruturas dentro dos quais ocorrem os processos concernindo a saídas (*outputs*) políticas significativas. Naturalmente, a ciência política presta atenção considerável aos grandes exemplos de elaboração de meta-políticas: a determinação de constituições e as batalhas por poder político características da formação de nações ou da desintegração de impérios. O que pode ser negligenciado, entretanto, é o modo como as relações entre unidades do governo estão sujeitas a ajustes contínuos na medida em que obrigações e orçamentos são alterados. Representações sistemáticas do processo de elaboração de políticas tendem a dar a conflitos a aparência de jogos; o problema reside no fato de que a política pode tanto ser sobre o asseguramento de um resultado específico quanto sobre mudanças nas “regras do jogo”. Além disso, este último aspecto pode ser tanto incitado por um interesse em influenciar um resultado atual quanto por uma preocupação em influenciar resultados futuros. O modelo sistêmico tende a tratar o próprio sistema como algo estático e incontestável, ou pelo menos apenas sujeito a raras mudanças fundamentais dentro de nações-estado mais estáveis.

A própria ênfase na teoria sistêmica sobre a idéia da caixa preta é instrutiva. A imagem nos lembra de que estes processos são freqüentemente difíceis de serem penetrados e, conseqüentemente, de serem pesquisados. É importante, portanto, tentar desenvolver modelos do modo como decisões são tomadas e compará-los e contrastá-los a fim de perceber as diferentes formas em que eles nos ajudam a compreender processos. Allison (1971) oferece uma abordagem útil aqui. Ele sugere que três modelos são relevantes. Há, primeiramente, o modelo do ator racional que vê ações como sendo formadas por agentes propositados com certas

metas e objetivos. Estes agentes têm que escolher entre cursos alternativos de ação a fim de alcançar seus objetivos. Associadas às alternativas têm-se, supostamente, conjuntos de conseqüências e a escolha racional consiste em selecionar a alternativa cujas conseqüências estão situadas num nível mais elevado. Em segundo lugar, há o modelo do processo organizacional que vê a ação não como escolha racional, mas como o resultado do comportamento organizacional. Este comportamento é, largamente, a decretação de rotinas estabelecidas em que a atenção é dada seqüencialmente a objetivos e em que procedimentos operacionais padrão são adotados. Em contraste, o modelo de política (*politics*) burocrática não vê a ação nem como escolha nem como resultado, mas antes como o resultado de acordos entre grupos e indivíduos no sistema político. Há outras maneiras de se formular as alternativas de Allison. O que realçamos aqui é o valor do método, que pode usar várias formas de teoria de decisão e organização. Nós discutiremos e desenvolveremos este ponto em capítulos posteriores.

Um dos méritos do modelo sistêmico é que ele chama atenção para o relacionamento entre sistemas políticos e outros sistemas. Na Figura 1.2 estes outros sistemas são mencionados como sendo simplesmente o meio-ambiente do sistema político. Este ambiente e sua influência na política (*policy*) constituem uma preocupação maior nos estudos de resultados de políticas. O trabalho de Thomas Dye (1976) - e outros - procura explicar as políticas que emergem de sistemas políticos em termos de uma série de características no ambiente, incluindo níveis de urbanização, renda *per capita*, nível educacional etc. Embora eles não ignorem variáveis políticas, estudos de resultados tentam situar estas variáveis em um contexto e avaliar sua importância relativa às características sociais e econômicas da população particular sob investigação. Estudos de resultados servem como lembretes úteis de que a política não pode ser considerada isoladamente da economia e da sociedade. Como Minogue comenta,

“o que governos fazem” envolve o todo da vida social, econômica e política, seja prática ou potencialmente. Políticas públicas são, auto-evidentemente, não um campo estreito de

investigação, embora analistas de políticas possam bem se concentrar apenas em áreas estreitas de todo o campo. Políticas públicas fazem coisas a economias e sociedades, de forma que, em última análise, qualquer teoria explicativa satisfatória de políticas públicas deve também explicar as interrelações entre Estado, política, economia e sociedade. (Minogue, n.d., p. 5)

Nós endossamos esta visão, acrescentando apenas que economias e sociedades “fazem coisas” às políticas e vice versa. Por conseguinte, a análise de políticas deveria atribuir a merecida atenção aos contextos sociais, políticos e econômicos dentro dos quais se lida com problemas. Da mesma forma, o estudante do processo de elaboração de políticas deveria manter-se afastado do mundo da política cotidiana a fim de levantar algumas das maiores questões sobre o papel do Estado na sociedade contemporânea e a distribuição de poder entre diferentes grupos sociais. A não ser que isto seja feito, a análise de políticas deverá permanecer, na melhor das hipóteses, como um empreendimento parcial.

Embora haja reconhecimento crescente destas questões maiores na literatura de análise de política, persiste o caso de muitos autores que ignoram este nível de análise. De forma breve, o que sugerimos é a necessidade de se combinar a análise de sistemas com a análise sistêmica a fim de se obter uma compreensão adequada da ação do governo. Isto conduz à importância de se dar atenção a questões sobre como decisões são tomadas dentro de organizações, incluindo o sistema de elaboração e de implementação política, questões sobre os arranjos institucionais contendo o sistema e questões sobre o papel do Estado e seu relacionamento com a sociedade. Além disso, há claramente questões, particularmente significativas e problemáticas, sobre as formas com que estas três preocupações se assentam juntos.

Conclusão

Muito da discussão neste capítulo foi baseada na distinção entre análise de políticas e análise para política. Nós discutimos que a análise de políticas interessa-se tanto pela promoção da compreensão da política e do processo de elaboração de políticas quanto por prescrever como políticas podem ser melhoradas. Concluindo, queremos chamar atenção para a dificuldade de se manter esta distinção. Nossa experiência em ensinar e escrever sobre análise de políticas ao longo de vários anos sugere que estudantes e leitores quase invariavelmente procuram extrair lições da análise, ainda que muito da análise seja apresentado como simples explicação. Por esta razão, o analista acadêmico - como sua contraparte burocrática - pode não ser capaz de evitar tornar-se um defensor de políticas. Estamos igualmente conscientes de que a análise não pode ser isenta de valores. Como Rein (1976 e 1983) observou, a idéia de que a análise seja científica, imparcial e neutra é um mito, pois a pesquisa é inevitavelmente influenciada pelas crenças e suposições do pesquisador. A estrutura dentro da qual a pesquisa de políticas é efetuada também tem um ponto de apoio nos pontos que são investigados e nas questões que são levantadas. O fato de a pesquisa de políticas ser muitas vezes financiada por agências do governo significa que a agenda de pesquisa é determinada mais por políticos e burocratas do que por acadêmicos. Por todas estas razões Rein contesta a idéia de que a análise possa ser destituída de valores e ele defende uma posição de crítica a valores na qual o pesquisador adote um enfoque cético e questione continuamente as suposições dos fazedores de política. A posição de crítica a valores implica que para analistas de políticas a “tarefa mais exigente é a identificação de seus próprios valores” (1976, p. 169). Se este é o caso, então que valores o analista de políticas persegue e qual é a ideologia implícita da análise de política?

Rein é, comparativamente, apenas um dentre vários analistas de políticas americanos que, recentemente, contribuíram para deslocar esta atividade em seu país de uma preocupação relativamente ingênua com tecnologias de resolução de problemas para um reconhecimento da extensão na qual estão engajados em uma atividade restringida pela política (*politics*) e profundamente penetrada por

interesses de valores (veja Heineman *et al.*, 1990). O trabalho de Aaron Wildavsky também fornece um ponto de referência para se levantar estas questões. Refletindo sobre a falha de programas sociais nos Estados Unidos nos anos 60 em seu livro *Speaking Truth to Power* (Dizendo a Verdade ao Poder), Wildavsky comenta que “muitas das bolsas de estudos dos anos setenta, a minha entre elas, foram um esforço para entender o que havia dado errado e aprender como as coisas poderiam ser feitas para funcionarem melhor” (1979, p. 4). Wildavsky prossegue, afirmando que a análise de políticas envolve o aprendizado a partir da experiência, particularmente da experiência do fracasso e da correção dos erros que daí surgem. Não se deve esperar muito da análise e, em contraste às grandes alegações feitas para a análise de políticas por Lasswell e Dror, Wildavsky rejeita a idéia de que a análise deveria ser voltada para a “apresentação de cenários utópicos” (p. 396). Ao invés disso ele afirma que a análise “deve permanecer ancorada ao padrão atual de relações sociais” (*ibid.*). A análise está, portanto, menos interessada em como realizar os objetivos e preferências das pessoas que em modificar e reduzir preferências de forma que elas possam ser realizadas. Da mesma forma, Wildavsky sustenta que “a análise de políticas diz respeito a melhorias, melhorar as preferências do cidadão em relação às políticas que ele - o povo - possa preferir” (p. 19). Dentro desta estrutura, é a viabilidade de políticas que fornece o teste para sua boa qualidade. Se políticas e problemas puderem ser acomodados a preferências e objetivos, então o analista terá alcançado sucesso.

Os valores que Wildavsky articula têm claramente uma natureza conservadora - um ponto que ele próprio admite. Se a análise de políticas está localizada na estrutura existente de relações sociais e se o escopo da análise é limitado a questões já na agenda para discussão, então questões significativas podem ser ignoradas e as necessidades de grupos particulares podem ser negligenciadas. Embora Wildavsky discuta que a interação social e a cogitação intelectual deveriam ser unidas, sua preferência pessoal é pela interação desempenhando um papel maior na elaboração de políticas que no planejamento. Dado que os governos não tem alcançado um sucesso significativo no trato de problemas

sociais, Wildavsky sugere que se considere os governos como tendo um papel limitado e que a sua interação com os mercados e com o sistema político seja realçada. Como um revisor comentou, a “preferência geral por soluções de mercado ao planejamento público” (Premfors, 1981, p. 222) é um elemento-chave da ideologia da análise de políticas desposada por Wildavsky. Como Minogue assinala ao parafrasear o título do livro de Wildavsky, “*Power decides what Truth is*” (O Poder decide o que a Verdade é) (Minogue, 1983, p. 79).

Nossa posição é um tanto diferente. Embora reconheçamos as virtudes do enfoque pragmático preferido por Wildavsky, acreditamos que analistas de políticas não deveriam se restringir a examinar como políticas podem ser melhoradas dentro de relações sociais e políticas já existentes. Mais que isso, estas relações deveriam ser, em si, parte do campo de investigação. A análise de políticas não tem necessidade de ser conservadora se ela se volta tanto a não-decisões quanto a decisões e se alguns dos cenários utópicos que Wildavsky deliberadamente exclui de sua análise são examinados. Nossa preferência é pela política acima do mercado como meio de se chegar a decisões e não aceitamos que governos tenham sido completamente infrutíferos em suas tentativas de melhorar problemas sociais. Como o próprio Wildavsky comenta, “comparar o estado social da nação antes e depois destas políticas sociais [dos anos 60]... Eu me questiono se estaríamos dispostos a trocar os problemas atuais por aqueles que então tínhamos. Eu não estaria. Não considero os anos sessenta como uma década desastrosa” (1979, p. 5). Em qualquer caso, mesmo que o governo tenha fracassado em várias áreas políticas, então o caminho para a ação mais efetiva pode estar menos no sentido do desprendimento e da retirada do governo e mais no sentido de se agir sobre restrições econômicas e sociais que limitam a efetividade do governo. É precisamente por esta razão que debatemos o caso de um enfoque em análise de políticas que reconhece estas considerações mais extensas. A efetividade de políticas e de processos de elaboração de políticas não pode ser avaliada independentemente da análise da distribuição dos poderes econômico e social em sistemas políticos.

Como apoio a nosso argumento e comentário conclusivo, citamos o trabalho de Charles Lindblom. Por muito tempo a maior contribuição de Lindblom para a análise de políticas fora amplamente reconhecida como seu trabalho sobre o incrementalismo (Lindblom, 1959). A crítica de Lindblom à racionalidade compreensiva como método de tomada de decisões e sua exposição de tentativa e erro como uma alternativa preferível é um comentário clássico sobre o processo de tomada de decisões. Mais tarde, Lindblom (1977) voltou sua atenção à análise do papel do Estado na sociedade contemporânea e ele situou a tese incrementalista dentro de um contexto mais amplo. Especificamente, Lindblom indica o poder de grandes corporações nas sociedades ocidentais industrializadas e sua habilidade de bloquear mudanças de grande alcance. Desta forma, Lindblom consegue sugerir como políticas (*politics*) incrementais estão relacionadas a tipos particulares de arranjos sociais, econômicos e políticos. Esta é a forma de análise de políticas que favorecemos desde que a análise detalhada de questões específicas seja combinada a uma análise do papel do Estado. Era certamente um trabalho deste tipo que Lasswell tinha em mente ao debater que a orientação para a política deveria examinar questões maiores e fundamentais antes de problemas relacionados a tópicos do momento.

2. O PAPEL DO ESTADO

O Estado tem um profundo impacto na vida das pessoas na sociedade contemporânea. Do nascimento à morte, o destino dos indivíduos é regulado e controlado por agências governamentais em um grau nunca antes visto. Contudo, a intervenção do Estado não é um fenômeno completamente novo. Mesmo no século dezanove reclamações fizeram-se ouvir na Inglaterra sobre o crescimento da regulação do Estado. O que é distintivo sobre o Estado moderno são o caráter e a extensão de sua intervenção. Como Saunders indica, o “caráter do Estado é de forma crescente ativo e diretor, ao passo que seu alcance se estende para abranger áreas de atividade econômica que têm sido tradicionalmente consideradas privadas e, portanto, invioláveis” (1980, p. 140).

O crescimento da intervenção estatal em sociedades industrializadas avançadas foi acompanhado até recentemente por uma curiosa negligência por parte dos cientistas sociais em relação ao papel do Estado e seu relacionamento com grupos e indivíduos. Em um grau considerável, as correntes de pensamento dominantes no âmbito das ciências sociais têm-se concentrado no exame de fenômenos como comportamento eleitoral, sistemas eleitorais e grupos de pressão, ignorando o contexto mais amplo dentro do qual estes fenômenos estão situados. É significativo que, reagindo a esta negligência, os editores americanos de uma coletânea de artigos a tenham intitulado *Bringing de State Back In* (Evans, Rueschemeyer e Skocpol, 1985). Em nossa visão, é necessário atribuir ao Estado uma posição central na análise de políticas. Um exemplo neste sentido foi dado claramente por Wolfe, que afirmou que “se o poder estatal puder um dia ser entendido, o próprio termo deverá ser trazido novamente à existência; ressuscitar o Estado é fazer uma declaração política sobre a centralidade do poder político organizado em sociedades modernas” (1977, p. ix). Por isso, neste capítulo, nós nos concentramos especificamente no papel do Estado e nas teorias da estrutura

do poder, começando com uma definição de Estado e uma descrição de suas funções.

O que é o Estado?

O Estado pode ser definido tanto em termos das instituições que o formam quanto das funções que estas instituições desempenham. Instituições do estado compreendem órgãos legislativos, incluindo assembléias parlamentares e instituições subordinadas voltadas à elaboração de leis; órgãos executivos, incluindo departamentos governamentais e ministérios; e órgãos jurídicos - principalmente tribunais - com a responsabilidade de obrigar ao cumprimento da lei e de aperfeiçoá-la por intermédio de suas decisões. Há diferenças entre sistemas políticos no que diz respeito ao grau em que instituições legislativas, executivas e judiciárias encontram-se claramente separadas umas das outras ou sobrepõem-se. No Reino Unido, o Gabinete, o Parlamento e a Casa de Lordes sobrepõem-se na função de mais alta instância do judiciário. Nos Estados Unidos, contudo, a Presidência, o Congresso e a Suprema Corte são instituições distintas, mantidos à parte pelo princípio de separação de poderes. Para manter as instituições legislativas, executivas e judiciárias, e garantir a segurança interna e externa todos os sistemas de políticas empregam a polícia e as forças armadas.

Instituições estatais estão situadas em vários níveis - nacional, regional e local. Órgãos subsidiários variam consideravelmente em relação ao grau de liberdade que gozam em relação a agências centrais. A autonomia dos órgãos subsidiários é importante, entre outras razões, porque permite a adequada implementação, em nível local, de políticas formuladas centralmente. O crescimento da intervenção estatal tende a aumentar os poderes das instituições centrais, embora haja importantes diferenças, neste particular, entre diferentes sistemas políticos. A existência de agências estatais em diferentes níveis implica na necessidade de considerar tanto o papel do estado como o do estado nacional. Comentaremos as teorias do governo local mais tarde neste capítulo, notando, em particular, o

argumento de Cawson e Saunders de que diferentes agências estatais podem estar sujeitas a diferentes influências políticas.

Embora este livro busque a generalização mediante o estudo de diferentes sistemas de políticas dos Estados capitalistas modernos, seus autores vêm de um dos mais unificados destes estados. Isto inevitavelmente interfere na forma como o assunto é tratado aqui. É importante que os leitores deste livro reconheçam que as características do Estado, determinadas num estágio anterior na história de cada estado-nação, fornecem uma estrutura de regras e procedimentos constitucionais, ainda que continuamente renegociáveis, dentro da qual ocorre o confronto político. Dearlove e Saunders resumem este ponto da seguinte forma: “a constituição define o contexto dentro do qual os políticos (*politicians*) operam; ela é por si só um objeto de debate e conflito políticos; e provê uma teoria de como o processo político deveria funcionar e de como realmente funciona” (Dearlove e Saunders, 1991, p. 538).

Isto é particularmente importante em países onde o sistema federal transforma as diferentes instâncias de governo em atores que se relacionam entre si. Ainda que exista uma forte tendência federalista, organizações supra-nacionais podem ser importantes para o sistema político de um estado-nação. Similarmente, sistemas eleitorais e relações constitucionais no interior de arranjos legislativos antagônicos estruturam a forma na qual o jogo do poder se desenvolve em uma sociedade específica. Assim, quando mais adiante nos referirmos à questão da escolha entre teorias do Estado, nossos leitores devem perceber que estas considerações estruturais podem afetar a plausibilidade de teorias específicas (isto é particularmente verdadeiro para os argumentos sobre o corporativismo).

Os órgãos que compõem o estado executam diversas funções. O principal papel da polícia e das forças armadas é a manutenção da lei, da ordem e da paz. Estas funções são fundamentais para a persistência de relações estáveis dentro de uma sociedade e estiveram entre as responsabilidades mais primárias assumidas pelo Estado. Na verdade, pode ser discutido, seguindo Weber (veja Gerth e Mills, 1948), que ter o monopólio do uso legítimo da força é o que distingue instituições

governamentais de não-governamentais. Tão importante quanto a manutenção de segurança interna e externa é o papel do Estado na proteção do direito à propriedade e a sua intervenção, por intermédio da criação de uma máquina judicial, no estabelecimento de um sistema para prover a justiça entre os cidadãos. Até o século vinte, o Estado agia sobre indivíduos principalmente por intermédio de suas atividades judiciais, regulatórias e de controle. Apenas recentemente o Estado tornou-se pesadamente envolvido na provisão de serviços e na operação da economia. Uma das conseqüências da intervenção do Estado na provisão de serviços e na gestão econômica foi a necessidade de aumentar a cobrança de impostos para financiar suas atividades.

Embora haja movimentos em vários sistemas de políticas para reverter essa tendência pela redução de impostos e pela privatização de funções previamente executadas pelo governo, permanece a situação em que os indivíduos são afetados em quase todos os aspectos de suas vidas pelo que o Estado faz. Três áreas de intervenção estatal são atualmente de particular importância. Primeiramente, há uma série de serviços públicos, aos quais se faz referência através do termo “Estado de bem-estar”. Esta área de intervenção é a encarregada da provisão de serviços tais como educação, saúde pública, aposentadoria, seguro desemprego e habitação. Em segundo, e em função da adoção generalizada de políticas de gestão econômica keynesianas, o Estado moderno tornou-se mais intimamente envolvido na regulação da economia. A intervenção estatal nesta área varia de incentivos ao desenvolvimento industrial, mediante subsídios e concessões tributárias, ao envolvimento direto no processo produtivo mediante a propriedade pública de certas empresas. Em terceiro lugar, a complexidade da vida econômica e urbana obriga o governo ao engajamento em uma variedade de atividades regulatórias a fim de limitar o impacto coletivo potencialmente negativo do comportamento individual. Estas atividades vão muito além das formas básicas de controle social, exigidas em sociedades mais simples, para adotar a prevenção das conseqüências de certas atividades econômicas: em particular, a proteção ambiental, a proteção do consumidor e o controle de monopólios e cartéis. Visto que tem havido uma certa retirada do governo da

esfera da provisão direta de serviços e benefícios, tem aumentado a importância destas atividades regulatórias.

Estes pontos chamam atenção para o fato de que as atividades políticas do Estado estão inextricavelmente associadas às transformações econômicas ocorridas na sociedade. De uma perspectiva histórica, é possível afirmar que muito do crescimento da intervenção do Estado pode ser explicado em termos de mudanças na economia. Por exemplo, na Inglaterra do século dezenove, os Ato das Fábricas (*Factories Acts*) que regulavam as condições de trabalho foram uma resposta ao modo como os proprietários de fábricas organizavam os processos produtivos. Quando foi chamada a atenção para a existência de ambientes de trabalho perigosos e nocivos, o governo interveio para refrear o ímpeto dos empresários e introduziu medidas para a proteção dos trabalhadores industriais. Novamente, no século vinte, o aparente fracasso da empresa privada e dos mecanismos de mercado para manter altos níveis de emprego resultou em intervenção estatal na economia através de medidas como a gestão da demanda, programas de emprego e a estatização de empresas privadas em uma tentativa de se criar postos de trabalho. Não se pode concluir destes comentários que deve haver uma relação direta e determinista entre mudanças na economia e intervenção estatal. Uma relação deste tipo não deve pautar a atividade do governo e as mudanças econômicas devem ser percebidas antes que seja necessária uma intervenção estatal. O que o Estado faz, todavia, é influenciado de forma importante pelos fatores econômicos.

Uma das questões que isto levanta é a relativa influência do Estado e dos fatores sociais na explicação do desenvolvimento de políticas públicas. Nordlinger (1981) sustenta que todos os quatro principais corpos teóricos que lidaram com esta questão deram respostas “centradas na sociedade”. Desta forma, o pluralismo enfatiza as restrições impostas ao Estado por um amplo espectro de grupos e sustenta que a política pública é basicamente um reflexo das preferências destes grupos; o neopluralismo, ou elitismo, enfatiza o poder exercido por um reduzido número de interesses sociais bem organizados, e observa a habilidade dos grupos que defendem estes interesses para atingir seus objetivos; o marxismo indica a

influência de interesses econômicos sobre a ação política e vê o Estado como um importante meio de manutenção da dominação de classes sociais particulares; as teorias corporativas também mostram as mudanças econômicas nas sociedades industriais como tendo um significativo impacto no papel do Estado e na sua interação com outros grupos políticos situados fora dele. Nordlinger argumenta que nenhuma destas teorias dá suficiente importância para explicações de políticas públicas “centradas no Estado”. Para explorar estas idéias em mais detalhe e testar a validade dos argumentos de Nordlinger, examinaremos as diferentes teorias a fim de compreender melhor como o Estado opera na sociedade contemporânea.

Teoria pluralista

Os sistemas de políticas das sociedades industrializadas ocidentais são freqüentemente descritos como democráticos. Conforme Parry,

“Democracia” e “democrático” tornaram-se palavras que, no século vinte, conferem uma conotação positiva à sociedade ou instituições assim descritas. Isto necessariamente significa que estas palavras se degradaram e que quase cessaram, sem definição adicional, de ter qualquer utilidade na distinção de uma forma particular de governo de outra. (1969, p.141)¹

Parry prossegue, comentando que a teoria clássica liberal da democracia, representada por autores como Mill e Rousseau, enfatiza a importância da ampla participação política dos indivíduos. Inspirados por modelos gregos de democracia, tanto Mill quanto Rousseau destacam a necessidade do envolvimento direto e ativo dos cidadãos caso se deseje alcançar um governo democrático. Teóricos mais recentes da tradição liberal têm conferido menos importância à

¹ NT: Esta citação, como todas as que aparecem neste livro, foi traduzida livremente do inglês sem consulta à obra original ou a uma eventualmente existente tradução para a língua portuguesa.

participação e têm mostrado, em seu lugar, o papel de eleições regulares competitivas em governos democráticos. Schumpeter (1947) aborda esta questão, definindo a democracia como “um arranjo institucional para chegar a decisões políticas no qual indivíduos adquirem o poder de decisão mediante uma luta competitiva pelo voto do povo” (p. 269).

Contribuições posteriores à reinterpretação da democracia mostram a representação da opinião por intermédio de grupos de pressão, assim como eleições abertas, como elementos chave da democracia. Assim, coloca-se que os grupos de pressão, que têm crescido paralelamente às instituições formais do governo, passam a desempenhar um importante papel na representação de interesses específicos. No contexto britânico, Beer (1965) notou o desenvolvimento de uma teoria coletivista da representação que propunha um papel muito maior para grupos do que em concepções anteriores de governo representativo. Beer sustenta que como os governos procuravam administrar a economia, eram levados a negociar com grupos organizados de produtores, em particular grupos de trabalhadores e associações patronais. Governos sensíveis a um ou a outro desses segmentos políticos procuravam o consenso e a cooperação dos mesmos e precisavam de seu aconselhamento, consentimento e aprovação. Similarmente, a evolução do Estado de bem-estar estimulou a ação de grupos organizados de consumidores, tais como inquilinos, pais e pacientes. O desejo dos governos de manter-se no poder levou-os a consultar e negociar com estes grupos de consumidores em uma tentativa de conseguir apoio e votos. O ponto de vista de Beer foi desenvolvido no trabalho de Richardson e Jordan (1979, veja também Jordan e Richardson, 1987), que discutem que a Inglaterra é uma “democracia pós-parlamentar” na qual políticas são elaboradas através de negociações entre agências do governo e grupos de pressão organizados em comunidades políticas. De acordo com Richardson e Jordan, os grupos de pressão influenciam as políticas públicas a partir do momento em que questões emergem da agenda para o estágio de implementação.

Nos Estados Unidos, as atividades dos grupos são vistas como centrais pela teoria pluralista da democracia, cujo principal expoente é Robert Dahl. A teoria

pluralista, que Dahl também denomina poliarquia, afirma que o poder nas sociedades industrializadas ocidentais é amplamente distribuído entre diferentes grupos. Nenhum grupo encontra-se destituído de poder para influenciar o processo de tomada de decisões e, igualmente, nenhum grupo é dominante. Qualquer grupo pode assegurar que suas preferências políticas e desejos sejam adotados se ele for suficientemente determinado. A importância da teoria pluralista é demonstrada pelo fato de que, implicitamente, se não explicitamente, suas suposições e argumentos têm influenciado muito a literatura e a pesquisa anglo-americanas sobre sistemas políticos, governo e Estado. Há similarmente ecos do mesmo enfoque em uma parte significativa da literatura sobre ciência política na Europa ocidental e na Escandinávia. Uma variante nacional particularmente interessante da teoria pluralista é a análise da “pilarização” na vida política holandesa, enfatizando os compromissos entre os três pilares do calvinismo, do catolicismo e do humanismo secular (Lijphart, 1982).

O importante estudo empírico de Dahl, que analisa o poder na cidade de New Haven, é relatado em seu livro *Who Governs?* (Quem Governa?, 1961). O que Dahl fez em New Haven foi selecionar várias disputas políticas fundamentais e examinar quem as venceu. Um dos critérios utilizados na identificação de questões fundamentais foi o de que haveria desacordo entre dois ou mais atores acerca do que deveria ser feito. Em outras palavras, uma questão era considerada fundamental se houvesse conflito aberto. Depois de estudar uma série de tais questões e disputas, incluindo educação pública e desenvolvimento urbano, Dahl conclui que nenhuma pessoa ou grupo era dominante em New Haven. Existiam interesses diferentes acerca de várias das questões mas não havia nenhum padrão consistente de predominância. Na verdade, um dos pontos notados por Dahl é que interesses opostos acerca de uma questão podiam concordar acerca de outra. O único ator político consistentemente envolvido era o prefeito, mas ele não era, de forma alguma, dominante.

A partir do estudo de caso de New Haven, Dahl e alguns colegas, como Nelson Polsby (1963) desenvolveram a postura teórica conhecida por pluralismo. Esta postura não sustenta que o poder seja igualmente distribuído. A teoria aponta que

as fontes de poder estão distribuídas de forma desigual, mas de forma ampla entre indivíduos e grupos, dentro da sociedade. Embora todos os grupos e interesses não tenham o mesmo grau de influência, mesmo os menos poderosos são capazes de fazer-se ouvir em algum estágio do processo de tomada de decisões. Nenhum indivíduo ou grupo é completamente desprovido de poder. A explicação pluralista reside no fato de que as fontes de poder - tais como dinheiro, informação, especialização etc. - são distribuídas de modo não cumulativo e de que nenhuma destas fontes é especialmente dominante. Essencialmente, então, o poder tenderia a ser fragmentado e difundido nos sistemas políticos e o quadro básico apresentado pelos pluralistas é o do mercado político onde o que um grupo alcança depende de seus recursos e do “nível de decibéis” que é capaz de emitir.

A idéia de sistema político como um mercado no qual líderes competem por votos é levada adiante no trabalho de Downs (1967), que usa a teoria econômica para analisar o comportamento político. Este desenvolvimento do pluralismo tem sido encarado por alguns autores como uma teoria separada. É o caso da teoria da escolha pública² ou da Teoria do Estado da Nova Direita (veja Dunleavy e O’Leary, 1987, que devotam um capítulo a este tipo de Teoria do Estado). Não achamos apropriado dar a estas contribuições um tratamento em separado, desde que são, em termos lógicos, um mero desenvolvimento da teoria pluralista. Entretanto, alguns comentários adicionais sobre elas são convenientes. Seu argumento básico é que no mercado político os partidos competem, respondendo a demandas de grupos de pressão, para ganhar poder (veja Auster e Silver, 1979; Tullock, 1976; Brittan, 1977). Há uma pressão muito forte para ceder a demandas e assim se acentua o papel do Estado como um distribuidor de benefícios (usando esta palavra em seu sentido amplo, que abarca empregos, contratos, serviços e concessões tributárias, além de benefícios diretos sob a forma de dinheiro). Este processo não pode ser restringido efetivamente devido ao fato de que, apesar destes benefícios terem que ser financiados de alguma forma, os custos podem

² NT: *public choice*, no original, foi traduzido como “escolha pública”.

ser escondidos no curto prazo (pelo financiamento do déficit) ou diluídos de maneira a fazer com que os benefícios sejam mais facilmente percebidos do que os mecanismos que os financiam. Por exemplo, visando diminuir o negativo impacto de um imposto local, o governo britânico resolveu financiar sua eliminação através de um aumento percentual do imposto de venda ao público (o que terá um impacto pequeno e gradual sobre os preços pagos pelos consumidores).

Teóricos da Escolha Pública oriundos da Nova Direita afirmam (Tullock, Brittan, *op. cit.*) que desta forma o Estado cresce em poder e importância e isto pode ser prejudicial ao funcionamento da economia capitalista. Eles sugerem também que estas pressões pluralistas (ou do lado da demanda) para o crescimento do aparelho de estado podem ser reforçadas por interesses monopolistas dos fornecedores do governo, burocratas e profissionais, empenhados na expansão de seus “impérios”. Neste ponto, a teoria da Escolha Pública diverge bastante da teoria pluralista clássica ao atribuir um papel significativo ao estado como um ator autônomo. Esta é uma questão que voltaremos a abordar no Capítulo 3.

Outro tema que emerge desta escola de pensamento é a noção de que há um “ciclo de negócios do governo” no qual as despesas governamentais, a fim de satisfazer demandas e conter o desemprego, são elevadas antes de eleições gerais (Nordhaus, 1975; MacRae, 1977). As conseqüências disto são problemas de inflação e balança comercial desfavorável que têm de ser enfrentados no período que sucede as eleições. Conseqüentemente, afirma-se que o comportamento das forças políticas pode contribuir para os problemas cíclicos do Estado capitalista moderno. Embora seja fácil encontrar exemplos específicos para sustentar esta tese, ela não é muito plausível como hipótese geral. Os dados empíricos não são conclusivos (veja Mosley, 1984): a viabilidade deste tipo de comportamento político depende da capacidade dos sistemas eleitorais. Relacionar comportamentos políticos a tendências econômicas é difícil e temos visto tentativas de fazer da retidão econômica um ativo político (veja Dearlove e Saunders, 1991, pp. 66-7).

Voltemos, após esta breve digressão sobre uma aplicação particular da teoria pluralista, à questão geral da forma como a teoria lida com o papel das agências governamentais. Enquanto alguns autores afirmam que o governo é neutro e age essencialmente como um árbitro na luta entre grupos (Latham, 1952), o tema dominante no trabalho de Dahl é que as agências governamentais são um conjunto de grupos de pressão entre muitos outros. De acordo com a esta interpretação, o governo tanto persegue suas próprias preferências quanto responde a demandas provenientes de interesses externos a ele. Um ponto a se verificar sobre a análise pluralista moderna é o fato de o Estado como tal ser raramente investigado. Como observa Wolfe, com o decorrer do tempo “a ciência política orientou-se não para o estudo do Estado, mas de algo situado a um nível menos rarefeito, chamado governo” (1977, p. xii). Esta tendência é também enfatizada no trabalho de Dearlove e Saunders sobre a política britânica (Dearlove e Saunders, 1991) em que eles a relacionam a uma certa complacência para com a democracia.

Teoria elitista

A teoria elitista contrapõe-se a visão de que o poder seja distribuído da maneira descrita pelos pluralistas. Baseando-se no trabalho dos teóricos clássicos da teoria elitista - Pareto e Mosca - autores posteriores como C. Wright Mills abordam a questão da concentração de poder político nas mãos de uma minoria da população. Pareto e Mosca discutem que a existência de uma elite política é um aspecto necessário e, na verdade, inevitável de todas as sociedades. Conforme Mosca afirma,

Dentre os fatos e tendências permanentes que podem ser encontrados em todos os organismos políticos, um é tão óbvio que se torna aparente ao olhar mais casual. Em todas as sociedades - de sociedades que são pobremente desenvolvidas e que mal atingiram o alvorecer da civilização às sociedades mais avançadas e poderosas - duas classes de pessoas aparecem: uma classe que

governa e outra que é governada. A primeira classe, sempre a menos numerosa, executa todas as funções políticas, monopoliza o poder e goza das vantagens que o poder traz, enquanto que a segunda, a classe mais numerosa, é dirigida e controlada pela primeira de uma forma que é ora mais ou menos legal, ora mais ou menos arbitrária e violenta. (1939, p. 50)

A tese elitista clássica sustenta que elites políticas atingem suas posições através de várias formas: pela subversão revolucionária, pela conquista militar, pelo controle do uso da água (um recurso fundamental em sociedades orientais; veja Wittfogel, 1963) ou pela capacidade de alocar dos recursos econômicos. No Estado moderno, a posição das elites é relacionada ao desenvolvimento de organizações de grande escala em muitas áreas da vida, com o resultado de que há diferentes tipos de elites, não apenas aquelas que detêm o poder político formal. Bottomore faz uma distinção entre a elite política, que é formada por “aqueles indivíduos que de fato exercem o poder na sociedade em qualquer momento dado” e que “inclui membros do governo e da alta administração, líderes militares e, em alguns casos, famílias politicamente influentes de uma aristocracia ou casa real e líderes de poderosas empresas econômicas”, e a classe política, incluindo a elite política, mas também líderes de partidos políticos da oposição, líderes sindicais, empresários e intelectuais politicamente ativos (1966, pp. 14-15). Definida desta forma, a elite política é composta de elites burocráticas, militares, aristocráticas e empresariais, enquanto a classe política é composta da elite política associada a elites de outras áreas da vida social. O que isto sugere é que o poder da elite pode ser baseado em vários tipos de recursos: a ocupação do gabinete formal, riqueza, especialização técnica, conhecimento e daí por diante. De certa forma, estes recursos podem ser cumulativos, mas o poder não é exclusivamente dependente de qualquer recurso individual.

No século vinte, o crescimento de grandes empresas, o estabelecimento de sindicatos e o desenvolvimento de partidos políticos - todas instituições em que o poder efetivo repousa em uma liderança oligárquica - sublinham a importância do controle das organizações e da posição institucional como recursos políticos

fundamentais. Foi de particular importância neste contexto a criação de sistemas burocráticos de administração para levar a cabo as responsabilidades crescentes assumidas pelo Estado a partir do século dezenove. Conforme observa Weber, as burocracias apresentam tanto aspectos positivos quanto negativos. Positivos quando oferecem uma forma eficiente de organizar a administração; e negativos por abrirem a possibilidade do poder ser investido em funcionários que não são responsáveis nem para com o público nem para com os políticos (1947). O crescimento das burocracias pode, na visão de Weber, levar ao controle da economia pelos burocratas. Nesta linha de argumentação, a teoria elitista, ao contrário do que sustenta Nordlinger, chama atenção para a necessidade de se olhar para o Estado em si. Por essa razão, estes temas são discutidos em detalhe mais adiante neste capítulo, quando se trata da teoria corporativista do Estado, e no próximo.

C. Wright Mills (1956), em um estudo sobre os Estados Unidos, chama atenção para a posição institucional como uma fonte de poder e insinua que o sistema político norte-americano é dominado por uma elite de poder que ocupa posições-chave no governo, em corporações empresariais e entre os militares. A justaposição e a conexão entre os líderes destas instituições ajudam a criar uma elite de poder relativamente coerente. As conclusões elitistas de Mills encontraram paralelo em estudos do sistema político local nos Estados Unidos nos anos cinquenta, em particular no trabalho de Floyd Hunter (1953). O estudo de Hunter sobre Atlanta, capital da Geórgia, que foi baseado em uma análise do reconhecimento por parte da sociedade do poder³ de líderes locais, revelou a existência de uma elite formada principalmente por empresários, banqueiros e industriais. O trabalho de Hunter foi criticado por diversos autores, entre outros motivos, devido ao questionamento acerca da confiabilidade do método de avaliação do reconhecimento social na identificação de relações de poder. Foi em função destas críticas que Dahl, Polsby e outros autores da tradição pluralista

³ NT: *reputation*, no original, foi traduzido como “sociedade do poder”.

empreenderam seus estudos dirigindo sua atenção mais às disputas políticas acerca questões fundamentais do que ao reconhecimento social do poder.

Conforme observamos, as conclusões destes estudos entravam em conflito com os de Hunter. Contudo, os pluralistas têm sido criticados por ignorarem a possibilidade de que o poder possa ser exercido em questões que não sejam necessariamente aquelas fundamentais. Esta corrente de crítica é liderada por Bachrach e Baratz (1970). Sua importante análise do poder e da não-tomada de decisão⁴ é apresentada no Capítulo 4. O ponto central a ser destacado aqui é seu argumento de que o poder pode ser usado para controlar a agenda política e limitar a discussão a temas seguros. Se isto é aceito, então a metodologia adotada por autores como Dahl, envolvendo o estudo de quem ganha em conflitos sobre questões fundamentais, pode ignorar importantes aspectos acerca do exercício do poder. Uma das implicações do trabalho de Bachrach e Baratz, que foi descrita como a crítica neo-elitista, é o fato de que a distribuição do poder tende a ser menos pluralista do que Dahl acredita.

Uma questão que este argumento levanta é: quando acaba o pluralismo e começa o elitismo? Foi sugerido que a existência de elites não é incompatível com a democracia pluralista porque a competição entre elites protege o governo democrático. Em outras palavras, eleições regulares baseadas na competição entre líderes de partidos políticos, juntamente com a participação das elites dos grupos de pressão entre as eleições, além da interação entre estas elites com suas contrapartes burocráticas, são as formas sob as quais a democracia funcionaria no Estado moderno. O fato de que elites diferentes operam em áreas temáticas diferentes é uma proteção contra a dominação por um único grupo. De acordo com esta interpretação, a estrutura do poder nos países industrializados ocidentais pode ser descrita como elitismo democrático, envolvendo não apenas competição entre elites, mas também sua circulação e substituição.

⁴ NT: *nondecision-making*, no original, foi traduzido como “não-tomada de decisão”.

A teoria elitista, seja em sua roupagem clássica, seja na moderna, representa uma importante alternativa ao pluralismo. Contudo, enquanto alguns autores têm tentado reconciliar o elitismo com democracia pluralista, outros têm usado os resultados de estudos elitistas para afirmar que a elite de poder não é mais que uma classe dominante com outro nome. Isto é, sugere-se que as instituições podem bem ser geridas por grupos minoritários, mas estes grupos vêm de origens sociais semelhantes e estão, portanto, exercendo o poder segundo os interesses de um grupo dominante. Este é um dos pontos levantados por Miliband em sua análise do papel do Estado na sociedade capitalista (1969). A semelhança de origem social de funcionários do Estado e da burguesia é parte da evidência que Miliband invoca para contestar as interpretações pluralistas da estrutura do poder. No lugar destas interpretações, Miliband expõe uma análise baseada nas idéias de Marx. Vamos agora considerar em mais detalhe a perspectiva marxista do papel do Estado.

Antes de fazê-lo é importante notar que para a teoria marxista o *grupo* dominante é uma *classe*. Até recentemente, o argumento sobre a concentração do poder foi quase exclusivo do marxismo. Isto conduziu a negligências em relação ao fato de que outras formas de estratificação social⁵, particularmente as determinadas por questões de gênero e etnia, podem ser significativas para a distribuição do poder. Atualmente, no âmbito da literatura feminista e da análise do racismo, um acirrado debate tem-se desenvolvido em torno da extensão na qual estas outras formas de estratificação podem operar independentemente de, ou em associação com, divisões de classe, para estruturar e inclinar em uma certa direção o processo de elaboração de políticas. Neste livro, escolhemos uma abordagem sobre a análise de classes associada ao marxismo na ausência de uma literatura que relacione estas outras formas de estratificação ao processo de elaboração de políticas (Williams, 1989, entretanto, elabora uma análise que relaciona estes vários tipos de estratificação à política social).

⁵ NT: ademais da estratificação econômica, fruto da posição em que os indivíduos ocupam na produção econômica.

Teoria marxista

O marxismo é visto hoje, acima de tudo, como a ideologia que de modo mal sucedido sustentou o ultrapassado império soviético e continua a aparecer para manter a China à tona. Porém, deve-se lembrar que o propósito original de Marx era analisar o sistema de poder econômico nas sociedades capitalistas e mostrar como este sistema continha as sementes de sua própria destruição. O fato do capitalismo não ter caído da forma predita por Marx não invalida o conjunto de sua análise, particularmente daquelas partes relacionadas à importância da propriedade ou do controle dos meios de produção para o exercício do poder no âmbito do Estado. A teoria marxista é aqui considerada devido ao contraste que oferece à teoria pluralista e à ênfase que faz na concentração do poder como elemento explicativo, o que pode ser tomado seriamente sem necessariamente aceitar nem suas previsões nem as prescrições..

Em seu livro, *The State in Capitalist Society* (O Estado na Sociedade Capitalista), Miliband toma como ponto de partida não o processo político em si, mas a forma de organização econômica ou o modo de produção. Em sociedades ocidentais industrializadas avançadas, o modo capitalista de produção é dominante, dando origem a duas grandes classes sociais: a burguesia e o proletariado. A análise de Miliband da distribuição de renda e riqueza, e de mudanças nesta distribuição ao longo do tempo, demonstra a concentração persistente de riqueza em uma pequena fração da população. A questão que Miliband então coloca é se esta classe economicamente dominante⁶ exerce um poder político decisivo. Em outras palavras, ele explora a relação entre poder econômico e poder político.

Partindo de Marx, autores como Miliband discutem que o Estado não é um agente neutro, mas sim um instrumento para a dominação de classes. Marx expressou sua opinião no *Manifesto Comunista*, em que ele escreveu que “O executivo do

⁶ NT: a burguesia

Estado moderno não é mais que um comitê para gerenciar os negócios comuns de toda a burguesia” (citado em McLellan, 1971, p.192). Miliband sugere três razões por que o Estado é um instrumento da dominação burguesa na sociedade capitalista. Em primeiro lugar, há a semelhança em termos de origem social entre a burguesia e a elite estatal, aqueles que ocupam os cargos mais altos, seja no governo, no serviço público, entre os militares, no judiciário e em outras instituições estatais. Em segundo, há o poder que a burguesia é capaz de exercer como grupo de pressão por intermédio de contatos pessoais e redes de influência e mediante a defesa do interesse de corporações da indústria e de outros setores de negócios. Em terceiro, vem a restrição colocada sobre o Estado pelo poder objetivo do capital. Outra forma de se colocar isto é dizer que a liberdade de ação dos funcionários do Estado é limitada, embora não eliminada, por sua necessidade de auxiliar o processo de acumulação de capital, que decorre de sua dependência de uma base econômica que lhes garante sua sobrevivência como funcionários públicos. Deste modo, Miliband afirma que o Estado age como um instrumento que serve aos interesses de longo prazo de toda a burguesia. Em consequência, sua abordagem ficou conhecida como “instrumentalismo”.

A discussão pode ser levada um passo adiante se examinarmos as funções do Estado na sociedade capitalista. Em termos amplos, a teoria marxista do instrumentalismo enfatiza a função do Estado capitalista de auxiliar o processo de acumulação de capital. Isto significa criar condições nas quais capitalistas sejam capazes de promover a produção de lucro. Ao mesmo tempo o Estado age para manter a ordem e o controle dentro da sociedade. Em termos específicos, auxiliar a acumulação significa fornecer recursos físicos tais como estradas e parques industriais, enquanto a manutenção da ordem é efetuada tanto por mecanismos repressivos, como a polícia, quanto por agências como escolas, que executam uma função importante de legitimação. O processo de acumulação é apoiado também através da intervenção estatal na provisão de serviços como habitação e saúde a grupos da população trabalhadora. Uma das funções destes serviços é diminuir o custo de reprodução da força de trabalho para o capital e manter os trabalhadores saudáveis.

O'Connor (1973) classifica estas diferentes formas de despesa estatal como investimento social, consumo social e gastos sociais. O investimento social aumenta a produtividade do trabalho mediante a provisão de, por exemplo, infraestrutura e auxílio à indústria; o consumo social reduz o custo da reprodução da força de trabalho como, por exemplo, na provisão de seguro social; finalmente, gastos sociais servem para manter a harmonia entre a sociedade. Na prática, quase todas as intervenções do Estado englobam mais de uma destas funções. A tipologia de O'Connor é importante para relacionar a intervenção estatal a processos econômicos e sociais subjacentes, mas ela não visa por si só fornecer uma resposta à questão de a que interesses serve o Estado?

A própria análise de O'Connor sugere que os gastos do governo servem aos interesses do capital monopolista. E que o Estado é dirigido por um diretorado⁷ político consciente de sua classe, agindo em nome dos interesses de classe dos grandes capitalistas. Numa linha semelhante, Gough (1979) usa da tipologia de O'Connor para mostrar como o Estado de bem-estar social moderno serve aos interesses de longo prazo da classe capitalista. Assim, O'Connor e Gough adotam à perspectiva de Miliband sobre o papel do Estado. A tese de Miliband, no entanto, é criticada por outros marxistas e é conveniente considerar algumas destas críticas, já que elas têm uma conexão direta com a questão da relação entre os poderes econômico e político.

O maior antagonista de Miliband é Poulantzas, que sustenta que Miliband aceita muito rapidamente os conceitos e o marco de referência dos pluralistas. Conforme Poulantzas discute,

Miliband parece por vezes ser indevidamente influenciado pelos princípios metodológicos do adversário. Como isto se manifesta? Muito brevemente, eu diria que isto é visível na dificuldade que Miliband tem em compreender as classes sociais e o Estado como *estruturas objetivas* e suas relações como um *sistema objetivo de*

⁷ NT: *directorate*, no original, foi traduzido como "diretorado".

conexões regulares, uma estrutura e um sistema cujos agentes, “homens”, são, nas palavras de Marx, dele “mantenedores do sistema”. (1973a, pp. 294-5)

O fato que Poulantzas procura demonstrar é que a origem de classe dos funcionários do Estado não é importante. A chave é o terceiro conjunto de fatores na análise de Miliband, as restrições estruturais colocadas sobre o Estado pelo poder objetivo do capital. São estas restrições, argumenta Poulantzas, a “relação objetiva” entre a burguesia e o Estado, que explicam a supremacia política da classe economicamente dominante. Para Poulantzas, então, o Estado não é, conforme sugerimos anteriormente, uma coleção de instituições e funções, mas uma relação entre classes na sociedade. Em sua análise posterior em *Marxism and Politics* (Marxismo e Política, 1977), Miliband leva adiante a discussão de *The State in Capitalist Society* e no sentido de ir de encontro às críticas de Poulantzas, colocando mais ênfase nas restrições estruturais. Entretanto, ele revida e critica Poulantzas, acusando-o de determinismo. Miliband sustenta que o argumento estruturalista “priva ‘agentes’ de qualquer liberdade de escolha e manobra e os transforma nos ‘portadores’ das forças objetivas que eles são incapazes de afetar” (1977, p. 73). Em contraste ao enfoque estruturalista, Miliband coloca que, embora em sociedades capitalistas o Estado seja um Estado de classes, ele tem alguma autonomia em relação à burguesia. Esta autonomia ajuda a explicar porque, por exemplo, o Estado pode executar reformas que contemplam interesses do proletariado.

Isto levanta novamente a questão espinhosa sobre a relação entre os poderes econômico e político. No trabalho de Marx há um reconhecimento explícito de que a relação não é simplesmente determinística e de que o Estado pode gozar de alguma independência da burguesia. Sua discussão do bonapartismo na França e do regime de Bismarck na Alemanha, além da análise da ascensão da burguesia ao poder econômico na Inglaterra enquanto a aristocracia agrária retinha o poder político, demonstra isto. Miliband toma este tema para, observando o crescimento posterior do fascismo na Itália e na Alemanha, mostrando como o Estado capitalista assume formas diferentes, incluindo a democracia burguesa e o

autoritarismo. A chave para o entendimento destes desenvolvimentos, afirma Miliband, é que todos os Estados capitalistas têm uma certa autonomia da burguesia (1977, cap. 4).

Como Miliband, Poulantzas usa o conceito da autonomia relativa para explicar a disjunção entre os poderes econômico e político. Um dos pontos ressaltados por Poulantzas é que a burguesia, ou o capital, é dividida em interesses diferentes, ou frações, e da mesma forma que age de uma maneira reformista para ajudar o proletariado, o Estado pode agir contra os interesses de uma fração particular da burguesia. Assim,

a autonomia relativa permite ao Estado intervir não somente a fim de arranjar compromissos⁸ *vis-à-vis* as classes dominadas que, a longo prazo, são úteis para os interesses econômicos reais das classes ou frações dominantes, mas também (dependendo da conjuntura concreta) agir contra os interesses econômicos de longo prazo de *uma ou outra* fração da classe dominante, afinal tais compromissos e sacrifícios são às vezes necessários para a realização de seus interesses políticos de classe. (1973b, p. 285)

Deve-se notar que o conceito de autonomia relativa apresenta vários problemas. Em particular, embora ele forneça uma descrição adequada de como o Estado realmente opera na sociedade capitalista, ele não fornece uma explicação satisfatória das atividades do Estado (Saunders, 1981a). Explicar as atividades do Estado capitalista requer a identificação de critérios para situar os limites de dependência do Estado em relação à burguesia e as condições sob as quais agências estatais são capazes de operar de forma autônoma. Nem Poulantzas nem Miliband parecem conseguir lidar adequadamente com esta questão.

Dois aspectos explorados pelos autores neo-marxistas contribuem para minar suas características como uma teoria que explica a operação do Estado. Uma vez

⁸ NT: *compromises*, no original, foi traduzido como "compromissos".

reconhecido que os capitalistas são um grupo com divisões, que não necessariamente têm interesses comuns, e que o Estado, em certa medida, tem alguma autonomia, torna-se difícil prever o resultado do processo de elaboração de políticas, ou seja, o comportamento do Estado em referência aos interesses do capital. A questão que merece ser levantada aqui é se isto reduz o que pode ser dito sobre o poder do capital a uma afirmação, evidente a todos, exceto aos mais ingênuos, de que a ação do Estado tende a manter a ordem econômica existente. Uma tal afirmação resume a uma proposição banal o intenso debate de mais de um século sobre a viabilidade das mudanças social-democráticas⁹. Contudo, deve ser reconhecido que há dificuldades consideráveis em distinguir algumas das posições assumidas por autores neo-marxistas contemporâneos daquelas que conformam uma das versões da teoria pluralista que enfatiza a existência de poder diferenciado entre grupos sociais (veja uma discussão acerca desta “convergência” em McLennan, 1989).

Apesar das diferenças, Miliband e Poulantzas vêem o Estado capitalista como um dos principais meios pelos quais a dominação de classes é mantida. Neste aspecto, eles representam um enfoque radicalmente diferente tanto dos pluralistas - que tendem a ver o governo como um conjunto de grupos de pressão entre muitos outros - quanto dos elitistas, que afirmam que a elite que exerce o poder no aparelho do Estado, apesar de poderosa não está ligada a nenhuma classe particular dentro da sociedade. Para os elitistas, a elite do Estado é capaz de alcançar o poder independentemente, devido a seu controle dos recursos organizacionais e políticos. Este argumento encontra respaldo na quarta teoria que consideramos, o corporativismo, que dá uma ênfase muito maior à autonomia e à dominância por parte do Estado.

Teoria corporativista

⁹ NT: *democratic socialist changes*, no original, foi traduzido como “mudanças social-democráticas”

Winkler afirmou que o Estado na sociedade capitalista veio a adotar uma posição mais diretiva e intervencionista como resultado de uma desaceleração do processo de acumulação do capital (1976). Ele aponta a concentração industrial, a competição internacional e o declínio da rentabilidade do capital no Reino Unido como fatores de mudança no sistema econômico que impeliram o Estado em direção ao corporativismo. Em sua obra, Winkler ressalta os aspectos econômicos do corporativismo, vendo-o como um sistema de propriedade privada dos meios de produção combinado com controle público¹⁰. Segundo Winkler, exemplos do envolvimento corporativo do Estado no Reino Unido são fornecidos pelo desenvolvimento de políticas de preços e salários e pela tentativa de se desenvolver, durante os anos setenta, acordos de planejamento com a indústria. Estas políticas foram desenvolvidas pelo Estado em colaboração com elites empresariais e sindicais. No entanto, Winkler não especifica precisamente o papel do Estado em uma economia corporativa nem discute em detalhe as fontes do poder do Estado corporativo. O que fica claro, contudo, é que o Estado não é controlado por nenhuma classe ou grupo econômico particular, mas possui um papel independente e dominante em seu relacionamento com o trabalho e o capital. Neste sentido, a tese de Winkler possui pontos em comum com o argumento de Weber acerca da habilidade das burocracias para o exercício do poder.

A história política do corporativismo na Inglaterra foi esboçada com maior precisão por Middlemas (1979, 1986). Middlemas afirma que o processo que deu origem ao corporativismo iniciou-se no Reino Unido no período de 1916 a 1926, quando sindicatos e associações patronais foram instadas pela primeira vez a estreitar sua relação com o Estado. Conseqüentemente, estes grupos vieram a compartilhar o poder do Estado e transformaram-se de meros grupos de interesse, e parte do Estado ampliado. Efetivamente, afirma Middlemas, grupos sindicalistas e patronais viraram “instituições governantes” (1979, p. 372), tal era a sua proximidade e o

¹⁰ NT: No socialismo, o sistema social proposto pelo marxismo, tanto a propriedade dos meios de produção como o controle do excedente gerado pela produção é prerrogativa do Estado.

grau de sua incorporação com o sistema governamental. Por incorporação, Middlemas entende a inclusão de grandes grupos de interesse no processo de governo e não a sua subordinação. O efeito da incorporação é manter a harmonia e evitar conflitos ao permitir que estes grupos partilhem entre si o poder.

A tese de Middlemas encontra forte eco no trabalho de Schmitter, que analisa o corporativismo como um sistema de representação de interesses. Schmitter define a espécie ideal de corporativismo como

um sistema de representação de interesses no qual as unidades constituintes são organizadas em um número limitado de categorias singulares, compulsórias, não competitivas, hierarquicamente ordenadas e funcionalmente diferenciadas, reconhecidas ou sancionadas (se não criadas) pelo Estado e às quais é concedido um monopólio de representação deliberado em suas respectivas categorias em troca da observação de certos controles no que respeita à escolha de líderes e na articulação de suas demandas e apoios. (1974, pp. 93-4).

Há duas formas de corporativismo na análise de Schmitter: estatal e societário. O corporativismo estatal é autoritário e anti-liberal e assemelha-se aos sistemas políticos da Itália fascista e da Alemanha nazista. Em contraste, o corporativismo societário originou-se no declínio do pluralismo nos sistemas políticos da Europa ocidental e dos Estados Unidos. Schmitter supõe que o desenvolvimento do corporativismo tenha sido disparado pelas mudanças recentes nas instituições do capitalismo, incluindo a concentração da propriedade e a competição entre economias nacionais. A necessidade de assegurar condições para a acumulação de capital forçou o Estado a intervir mais diretamente e a negociar com associações políticas. O corporativismo societário emergente veio para substituir o pluralismo como forma predominante de representação de interesses. Schmitter vê o corporativismo como uma alternativa ao pluralismo e o padrão de interação que propõe é bastante semelhante com o de Middlemas.

A relevância da tese corporativista é questionada nos Estados Unidos por observadores como Salisbury (1979), que afirmam que o modelo de Schmitter do corporativismo societário não se adequa à experiência americana. Uma posição diferente é tomada por Milward e Francisco (1983), que observam importantes tendências rumo ao corporativismo nos Estados Unidos. Segundo Milward e Francisco, a intermediação de interesses corporativos ocorre em torno de áreas de políticas públicas¹¹ baseadas em programas governamentais. Nestas áreas, agências estatais, ao mesmo tempo, apóiam e contam com o apoio grupos de pressão no processo de formulação da política. O resultado não é um Estado corporativo completamente desenvolvido, mas o “corporativismo numa forma desagregada”. Na visão de Milward e Francisco, nem o federalismo nem a separação de poderes impedem o desenvolvimento de políticas corporativistas porque o corporativismo é baseado em áreas de políticas públicas que se espalham tanto através de fronteiras territoriais quanto de diferentes partes do governo.

Fica aparente, mesmo nesta breve discussão, que o corporativismo é visto de diferentes formas por diferentes autores. Teóricos como Winkler definem o corporativismo principalmente como um sistema econômico a ser comparado com o sindicalismo, o socialismo e o capitalismo. Por outro lado, Schmitter, Middlemas e Milward e Francisco entendem o corporativismo como um sistema político ou subsistema. Revendo estes enfoques diferentes, Panitch (1980) defende uma definição limitada do corporativismo. Na sua visão o corporativismo não é um sistema econômico propriamente dito, como Winkler propõe, mas um fenômeno político específico e parcial. Mais concretamente, o corporativismo seria uma estrutura política dentro do capitalismo avançado que “integra grupos organizados de produtores socio-econômicos por intermédio de um sistema de representação e interação cooperativa, ao nível da liderança, e mobilização e controle social, ao nível da massa” (p.173).

¹¹ NT: *policy sectors*, no original, foi traduzido como “políticas públicas”.

Wolfe (1977) é outro autor que vê o desenvolvimento do corporativismo como uma resposta à crise do capitalismo tardio. Notando as tensões entre as demandas do processo de acumulação do capital e a necessidade de legitimação dentro do capitalismo, Wolfe afirma que as alternativas políticas foram esgotadas e que uma reação ao crescimento desmesurado do Estado é sua organização corporativista. Isto poderia envolver, na análise de Wolfe, entre outras coisas, a economia passar a estar dominada por monopólios que tomariam decisões privadas de investimento; o aparato de planejamento do Estado cooperando estreitamente com estes monopólios para favorecer suas decisões de investimentos; representantes de associações comerciais atuando como consultores para agências de planejamento; instituição de controles de preços e salários. Wolfe e Panitch sugerem, ambos, que as estruturas políticas corporativistas funcionam principalmente em relação à elaboração de políticas econômicas e não em outras áreas de atividade estatal.

Este enfoque traz semelhanças com o trabalho de Cawson (1978), Saunders (1980) e Cawson e Saunders (1981). Estes autores sustentam que as relações corporativas tendem a caracterizar a política de produção, enquanto políticas competitivas dominam as políticas de consumo. Cawson e Saunders argumentam de forma interessante contra uma teoria única do Estado. Mais propriamente, eles sugerem que agências diferentes do Estado capitalista estão sujeitas a diferentes influências políticas e isto é importante para salientar o fato de que o Estado pode não ser um conjunto unificado de instituições. No contexto britânico as políticas corporativistas têm sido desenvolvidas nos níveis nacional e central devido à concentração de atividades de elaboração de políticas econômicas e produtivas nestes níveis. O poder das elites do Estado começa a ser exercido com a colaboração de elites empresariais e sindicais. No nível local, políticas competitivas ou pluralistas têm desenvolvido-se porque agências estatais locais são responsáveis principalmente por serviços e políticas concernindo o consumo. Embora políticas econômicas sejam geralmente determinadas mediante negociações entre representantes de interesses de classe, políticas de consumo são geralmente o produto de lutas não baseadas em classes. Aqui, então, há uma

tentativa de se juntar elementos de enfoques teóricos diferentes como uma forma de analisar a operação do Estado na sociedade capitalista.

A análise de Cawson e Saunders recebe críticas por tentar traçar uma distinção muito estreita entre as atividades dos dois níveis do governo (Dunleavy, *in* Boddy e Fudge, 1984). Trata-se de um enfoque que é, de qualquer forma, muito específico para a configuração particular das relações entre os níveis central e local britânicos.

Entretanto, é importante não esquecer a dimensão local do Estado. Um volume crescente de trabalho tem examinado a operação do Estado em nível local e cada uma das teorias examinadas aqui tem sido aplicada tanto no nível central quanto no local. De fato, muitas das contribuições mais importantes de cientistas políticos e sociólogos à discussão sobre o papel do Estado têm suas origens em estudos empíricos de sistemas de políticas locais: o trabalho de Hunter em Atlanta (1953), o estudo de Dahl sobre New Haven (1961), a análise de Bachrach e Baratz de Baltimore (1970), entre os exemplos americanos, e o estudo do caso de Birmingham de Newton (1976), o trabalho de Cockburn (1977) no estudo de Lambeth e Saunders (1980) sobre Croydon, entre os exemplos ingleses. Cada um destes estudos fornece apoio a um ou outro enfoque teórico discutido aqui.

Até onde a tradição corporativista pode afetar, é também útil considerar o trabalho de Pahl (1975) sobre administradores urbanos no Reino Unido. A tese de Pahl é que a distribuição de recursos em sistemas urbanos seja influenciada por administradores urbanos, isto é, burocratas, políticos locais e outras elites locais com controle sobre a alocação de recursos. Em seu desenvolvimento final (Pahl, 1977), esta tese enfatiza também o papel da economia ao influenciar a distribuição de recursos, vendo os administradores urbanos na execução de uma função de mediação entre o Estado central e a população local e entre os setores público e privado. Como tal, a tese da administração urbana é quase indistinguível do corporativismo e, de fato, Pahl colaborou com Winkler no desenvolvimento da idéia da economia corporativa. O trabalho de Pahl, e também o de Saunders, sugere que seja importante examinar em termos específicos a operação do

Estado mais adequadamente em nível local que assumir que o governo local funcione da mesma forma que o Estado nacional.

A tese corporativista tem sido criticada por marxistas que repreendem Winkler e outros por falharem no desenvolvimento de uma teoria adequada do Estado. Deste modo, Westergaard afirma que na análise de Winkler o Estado “aparece de uma forma curiosamente desmembrada” e “sua habilidade de pôr os poderes que adquiriu a seus próprios fins é apenas declarada e não demonstrada” (1977, p. 177). Westergaard prossegue, afirmando que os princípios que guiam o corporativismo são meramente aqueles do capitalismo e que o corporativismo não é um sistema econômico distinto. Por seu lado, Winkler não afirma que o corporativismo favoreça a redistribuição ou a igualdade nem discute contra a visão de que o Estado age para restabelecer a lucratividade e acentuar a acumulação de capital. Onde Winkler e outros autores na tradição corporativista discordam dos marxistas é em sua análise do papel do Estado e de sua autonomia. A tese corporativista defende que o Estado tenha passado de uma posição de suporte do processo de acumulação de capital para a direção deste processo. Ao realizar esta mudança, novos padrões de relações teriam desenvolvido-se entre o Estado e os maiores grupos de interesses econômicos e o Estado, embora restringido por estes interesses, teria autonomia derivando de seu comando de recursos legais e organizacionais, entre outros. Esta autonomia capacitaria o Estado a agir segundo os interesses de capital, sindicatos e outros conforme fosse apropriado. Para retornar à tipologia de O'Connor de despesas do Estado, pode ser sugerido, de acordo com Saunders (1981b), que o investimento social opera principalmente para apoiar o capital, enquanto o consumo social funciona segundo os interesses de outros setores da população.

O governo de onze anos de Margaret Thatcher levou alguns autores britânicos a repudiar a teoria corporativista meramente como uma descrição de uma fase passageira (veja, por exemplo, Gamble, 1988). Durante este período os sindicatos foram rejeitados na relação “triangular” e por vezes mesmo o papel dos negócios parecia ter sido rebaixado. Mas esta evidência claramente desacredita apenas aqueles que proclamavam, a partir do historicismo marxista, que entramos, nos

anos setenta, na “era do corporativismo”. O corporativismo permaneceu em outros países, e pode retornar na Inglaterra, como uma forma pela qual o Estado pode “administrar” suas relações com elementos fundamentais da economia. De fato, para alguns autores ele é visto como a melhor maneira de gerenciar o conflito entre as necessidades da economia e as demandas dos consumidores e é realçado como um problema para a democracia pela teoria da escolha pública (veja Mishra, 1984). Uma visão como esta é também personificada nas formulações cautelosas da teoria corporativista que falam sobre a existência de “triângulos de ferro” envolvendo o Estado em ambos os lados da indústria e operando em setores industriais específicos e não necessariamente sobre a economia como um todo (Jordan, 1986). Nesta formulação é uma estratégia que o Estado pode escolher em relação a todos ou alguns dos sistemas de políticas (*policy systems*) ou, como no caso do governo de M. Thatcher, rejeitar. Em alguns casos o poder dos grupos de interesse envolvidos pode tornar necessário para o Estado escolher uma tal estratégia, mas não há nada pré-decretado sobre arranjos corporativistas.

O Estado como ator fundamental

O que é importante para nós, portanto, sobre a contribuição corporativista ao debate sobre poder é sua ênfase sobre o Estado em si como um ator fundamental. Este ponto é também enfatizado por Nordlinger. Como observamos anteriormente neste capítulo, Nordlinger afirma que explicações de políticas públicas centradas no Estado devem receber a maior proeminência. Sua tese é que

as preferências do Estado são no mínimo tão importantes quanto aquelas da sociedade civil ao explicar o que o Estado democrático faz e o que não faz; o Estado democrático não é apenas freqüentemente autônomo na medida em que age regularmente sobre suas próprias preferências, mas também marcadamente autônomo ao fazê-lo mesmo quando suas preferências divergem

das demandas dos grupos mais poderosos na sociedade civil.
(1981, p.1)

Nordlinger desenvolve sua tese identificando três espécies de autonomia estatal.

O tipo 1 de autonomia existe quando o Estado age sobre suas próprias preferências e estas divergem das preferências da sociedade; o tipo 2 de autonomia surge quando as preferências do Estado e da sociedade divergem e os funcionários públicos agem de forma a causar uma modificação nas preferências públicas; o tipo 3 descreve a situação em que preferências do Estado e da sociedade são não divergentes e é tão plausível afirmar que as preferências do Estado influenciaram aquelas da sociedade quanto vice versa.

A análise de Nordlinger é importante ao ressaltar que se deve dar mais proeminência ao Estado e aos funcionários públicos em explicações da atuação do governo. Naturalmente, como Evans, Rueschemeyer e Skocpol (1985) enfatizaram, ele não está isolado entre os cientistas políticos americanos na identificação recente da negligência comparativa do Estado. Além disso, deve ser questionado se outras perspectivas teóricas rebaixam o papel do Estado na mesma extensão que ele afirma. Como observamos, o pluralismo tende a ver as agências do governo como um conjunto de grupos de pressão entre muitos outros; o elitismo aponta o poder das burocracias públicas ao lado de outras elites; o marxismo observa a autonomia relativa do Estado e sua habilidade de agir contra os desejos da burguesia; o corporativismo destaca a independência crescente do Estado. Nordlinger reconhece esses argumentos, mas sustenta que cada teoria seja predominantemente centrada na sociedade. Nós discordaríamos disso, notando que o corporativismo, em particular, reconhece a importância do Estado.

Uma vez que aceitamos a idéia do Estado como um ator independente, precisamos também reconhecer que ele não é mais unitário em sua natureza que os outros participantes do processo político. Dois outros autores que deram considerável atenção ao Estado como um criador parcialmente autônomo de políticas, Ashford (1982, 1986) e Hecló (1974), ressaltaram, mediante estudos comparativos, uma extensa série de questões que precisam ser levantadas sobre

grupos de interesses específicos dentro do Estado se buscamos explicações satisfatórias para os resultados de políticas. Este é um tema que receberá mais atenção em vários pontos do livro.

Conclusão

Neste capítulo revimos quatro enfoques teóricos principais para entender o papel do Estado. Na realidade, evidentemente, cada enfoque traz em si próprio uma série de contradições e alternativas como, por exemplo, no debate entre Miliband e Poulantzas na escola marxista. Concordamos com Saunders (e com seus co-autores, Cawson, 1981, e Dearlove, 1991, pp. 10-11) que buscar uma teoria única do Estado é menos útil que adotar um enfoque mais eclético que recorre às forças de diferentes teorias. Como Alford observou, a dificuldade em relação a corpos isolados de teoria, ou paradigmas isolados, é que “cada paradigma tem uma tendência a alegar para si mais poder explicativo do que possui e a estender o domínio de seus conceitos para responder àquelas questões com que, de fato, é incapaz de lidar” (1975, p. 152; veja também Alford e Friedland, 1985).

Concluindo, então, deixemos claro os pontos fundamentais que queremos extrair de cada teoria. A força da análise marxista reside no fato de dirigir sua atenção ao contexto econômico da atividade política. Ao nos lembrar de que o Estado, em sociedades industrializadas ocidentais, funciona em uma economia capitalista na qual o objetivo de acumulação de capital é fundamental, a teoria marxista evita a armadilha de analisar o comportamento político isoladamente de fatores que têm influência significativa sobre ele. Entretanto, a maior dificuldade com enfoques marxistas é seu tratamento da relação entre os poderes econômico e político. Embora seja claro que o Estado na sociedade capitalista não é completamente independente de interesses econômicos, é igualmente aparente que o Estado capitalista não é meramente um instrumento de dominação de classes e que ele pode servir e algumas vezes de fato serve a interesses não-burgueses. A teoria marxista não consegue fornecer uma explicação adequada de ações independentes do Estado e dá atenção insuficiente à forma pela qual o poder

político pode derivar de outros que não necessariamente o poder econômico. Em particular, há uma necessidade de se ter em mente a forma pela qual relações de poder familiares e o poder derivado de formas de dominação étnica e religiosa pode reforçar o - e da mesma forma ser reforçado pelo - poder político.

Em qualquer caso, não é necessário ser um adepto da teoria marxista para ser capaz de reconhecer a influência daquilo que é chamado de “burguesia”. A análise de Lindblom (1977) da posição privilegiada ocupada por corporações empresariais no Estado capitalista é um exemplo excelente de um estudo na tradição não-marxista que é capaz de desafiar a dominação de suposições pluralistas em muito da ciência política contemporânea. Lindblom afirma que as corporações empresariais desfrutam de uma posição privilegiada porque os funcionários do governo encaram as funções desempenhadas pela empresa como indispensáveis. É isso que dá às empresas uma vantagem sobre sindicatos e outros interesses. Da mesma forma, questões fundamentais nunca são levantadas e aquelas que são debatidas cobrem uma extensão relativamente estreita.

Há ecos claros aqui das teorias corporativista e elitista. O valor particular do corporativismo é explicar o papel do Estado e a forma de intermediação de interesses em relação à economia e a questões da produção. O valor do elitismo é discutir que o poder político pode derivar de uma série de fontes e que, em todos os sistemas de políticas, uma minoria da população está apta a exercer aquele poder. O papel central desempenhado pelas elites - burocráticas, empresariais, sindicais, intelectuais, profissionais e daí por diante - é aparente não somente na área da elaboração de políticas econômicas, mas também em respeito a serviços de bem-estar social e em políticas de consumo. Em questões de consumo existe um padrão mais pluralista de atividade política com os líderes de grupos de interesse negociando políticas com elites burocráticas em um sistema que pode ser descrito como elitismo democrático ou pluralismo tendencioso (veja, por exemplo, Newton, 1976, e Simmie, 1981). Além disto, é necessário ir além desta dicotomia produção / consumo para reconhecer como questões diferentes trazem à cena diferentes grupos de interesses. A política de gerenciamento econômico é muito diferente, por exemplo, da política de aborto.

Um dos pontos importantes para o qual esta discussão chama atenção é a relação entre elites e não-elites e o impacto do Estado sobre cidadãos individuais. Este ponto é tomado no trabalho de Jessop (1982) que, em uma revisão extensa de teorias marxistas contemporâneas do Estado, sustenta que o Estado deve ser analisado como um conjunto de instituições envolvendo conflitos entre uma série de interesses, não apenas entre classes sociais. Jessop chama particular atenção para o relacionamento entre funcionários do governo e cidadãos como uma fonte potencial de conflito. Estes relacionamentos podem tomar várias formas como, por exemplo, entre o pagador e o coletor de impostos, entre o inquilino e o funcionário do serviço de habitação e entre o aposentado e o funcionário da previdência. Embora Jessop aponte o papel do Estado na mediação de relações de classe, ele afirma que uma teoria adequada do Estado deve considerar lutas não baseadas em classes. Esta é uma visão que endossamos e voltaremos a considerar estas questões em capítulos posteriores.

3. A Burocracia e o Estado

Introdução

Para prosseguir na exploração da natureza do Estado e de seu papel no processo de elaboração de políticas, é conveniente prestar atenção a questões relativas ao papel do aparato de Estado¹ ou da burocracia estatal. Paralelamente a ele, e conectando-se com ele em vários graus, o debate sobre a natureza do Estado é um debate sobre a natureza da burocracia. As diferentes teorias acerca do Estado assumem, ou implicam, diferentes posições sobre o papel das burocracias nas sociedades capitalistas. Os pluralistas tendem a ver as burocracias como agências que tanto perseguem seus próprios interesses quanto respondem a pressões colocadas sobre elas por indivíduos e grupos externos. Os elitistas afirmam que as burocracias são uma fonte de poder importante ao lado de outras organizações de grande porte. Os marxistas vêem as burocracias, principalmente, como um instrumento pelo qual os interesses das classes dominantes são mantidos, apesar das contribuições mais recentes à teoria marxista reconhecerem um espaço para uma ação independente da burocracia, mediante a noção de autonomia relativa. Os corporativistas sustentam que as burocracias desempenham um papel dominante no processo de elaboração de políticas nas sociedades capitalistas modernas. Entre estas visões há uma importante distinção entre os elitistas e os corporativistas que, em essência, retiram sua inspiração de Max Weber apontando a importância crescente das burocracias, e os marxistas, que afirmam que as burocracias são principalmente instrumentos de dominação de classe. Os marxistas colocam que nas sociedades capitalistas as instituições do estado tendem a ser, em um grau cada vez maior, controladas pela burguesia e muitos

¹ NT: *state apparatus*, no original, foi traduzido como “aparato do estado”.

dos primeiros marxistas afirmavam que a administração não seria problemática em sociedades socialistas, já que o Estado simplesmente “definiria”.

Em contraste com estas posições, a tradição pluralista liberal em ciência política assume muitas vezes, de forma implícita, que não há dificuldade em assegurar que o funcionalismo público cumpra as ordens dos dirigentes políticos, investidos no poder, sem questionamento. Segundo Albrow, o desenvolvimento de um sistema democrático representativo de governo era visto, no século dezenove, como uma garantia de que a “doença” europeia da burocracia não iria ocorrer na Inglaterra. Ele cita Carlyle ao dizer “eu não posso ver nenhum risco ou possibilidade na Inglaterra. A democracia é quente o bastante aqui” (1970, p. 21). Isto pode ser interpretado como uma alusão à visão corrente de que a Inglaterra tinha um governo democrático, enquanto a Alemanha possuía uma administração burocrática por ainda não ter chegado, naquele tempo, a um sistema completamente representativo de governo. Os perigos do governo burocrático foram reconhecidos por estudiosos do governo ingleses, como Mill e Bagehot. Entretanto, eles viam o sistema político como capaz de proporcionar proteção suficiente contra aqueles perigos.

Para Marx e Engels, conforme mostramos no Capítulo 2, este “governo representativo” proporciona um veículo para o reforço do poder da burguesia. Para eles, o debate sobre as relações entre a democracia e a burocracia é irrelevante e a presença de sistemas administrativos autocráticos na Europa central era simplesmente uma sobrevivência da era pré-capitalista. Eles afirmam que “todas as lutas dentro do Estado, a luta entre democracia, aristocracia e monarquia, a luta por direitos democráticos, etc, etc, são meramente as formas ilusórias pelas quais as diferentes classes disputam entre si suas lutas reais” (Marx e Engels em Feuer, 1959, p. 296).

Apesar de sua posição reservada a respeito da preocupação liberal com as relações entre o poder do Estado e a democracia, Marx e Engels reconhecem a natureza coercitiva do Estado e a encaram como um dos males da sociedade capitalista, um instrumento para assegurar a dominação burguesa. Da mesma

forma, a revolução final, a derrubada da burguesia pelo proletariado, para eles, iria também desmantelar o estado burguês. Nas palavras de Engels (1958):

O Estado, então, não existe desde o princípio dos tempos. Houve sociedades que funcionaram sem ele, que não tinham nenhuma concepção de Estado nem do poder do Estado. Em um certo estágio do desenvolvimento econômico, que foi necessariamente ligado à clivagem da sociedade em classes, o Estado torna-se uma necessidade devido a esta clivagem. Nós estamos agora nos aproximando rapidamente de um estágio do desenvolvimento da produção no qual a existência destas classes não apenas terá cessado de ser uma necessidade, mas também se tornará um obstáculo real para a produção. Elas cairão tão inevitavelmente quanto se levantaram em um estágio anterior. Juntamente com elas, o Estado cairá inevitavelmente. A sociedade que organizar a produção na base de uma associação livre e igualitária dos produtores colocará toda a máquina do Estado no lugar ao qual ela então pertencerá: no Museu de Antiguidades, ao lado da roca e do machado de bronze. (p. 322)

O principal assalto sobre as posições ocupadas por ambos, marxistas e liberais, ocorreu entre os últimos anos do século dezenove e a primeira guerra mundial, quando vários autores produziram evidências acerca da importância crescente da máquina administrativa - ou burocrática - em sociedades industrializadas e argumentaram, a partir daquela evidência, que a burocracia representava uma força política e social de importância crescente.

O mais importante destes autores foi Max Weber (1947). A posição de Weber sobre a burocracia está associada a sua análise dos tipos de autoridade. Ele postula três tipos básicos de autoridade: carismática, tradicional e racional-legal. A autoridade carismática é baseada em “devoção a um traço excepcional e específico de santidade, heroísmo ou ao caráter exemplar de um indivíduo” (p. 328). Ela é um fenômeno transitório associado a períodos de tumulto social. A

natureza essencialmente pessoal do relacionamento entre líder e seguidores torna o desenvolvimento de instituições permanentes impossível e, da mesma forma, sucumbe a processos de “rotinização” que tendem a transformá-la em um dos outros tipos de autoridade. A autoridade tradicional, por outro lado, repousa sobre “uma crença estabelecida na santidade de tradições imemoriais e na legitimidade do *status* daqueles que exercem a autoridade” (*ibid.*). Enquanto a fraqueza da autoridade carismática repousa em sua instabilidade, a fraqueza da autoridade tradicional é sua natureza estática. Por isso, então, que o tipo de autoridade racional-legal é superior aos outros dois.

Weber afirma que a autoridade racional-legal repousa sobre “uma crença na legalidade dos padrões das regras normativas e no direito daqueles elevados à autoridade em consonância com tais regras, de dar ordens” (*ibid.*). A manutenção de um tal sistema de autoridade depende do desenvolvimento de um sistema burocrático de administração no qual funcionários permanentes administram - e são limitados por - regras.

Weber encara o desenvolvimento da administração burocrática como intimamente associado à evolução da sociedade industrializada moderna. A burocratização é vista como uma consequência do desenvolvimento de um sistema político e econômico complexo e também como um fenômeno que ajudou a tornar este desenvolvimento possível. Em sua visão, portanto, ela é um fenômeno que não pode deixar de ser levado em conta pelos expoentes das várias teorias acerca do governo representativo.

Estudiosos de Weber discordam acerca do grau em que ele pode ser encarado como um teórico que acreditava na possibilidade de que a burocracia pudesse ser sujeitada ao controle democrático. A idéia de que ele tivesse dúvidas quanto à capacidade de sobrevivência do ideal liberal, assim como a de que fosse um crítico da posição marxista, é expressa por Bendix (1960), que chama atenção à observação de Weber de que

a burocracia passou de uma aliada a uma inimiga do capitalismo. No tempo das monarquias absolutistas a burocratização do governo

tornou possível uma “ampliação do espectro da atividade capitalista”. Mas hoje se pode esperar “como um *efeito* da burocratização uma política que vá ao encontro do interesse do pequeno burguês por uma ‘subsistência’ tradicional segura ou mesmo de um partido de um Estado socialista que sufoque oportunidades de lucro privado”. Nessa mesma linha, Weber antecipou uma espécie de reversão ao patrimonialismo. O potencial ditatorial implícito nos apelos da massa somava-se ao desejo de uma subsistência segura que resultaria em burocracia centralizada sob um ditador, um vasto exército de pensionistas do Estado e um conjunto de privilégios monopolistas (citado em Gerth e Mills, 1948, p. 49)

Claramente, então, Weber enfatiza a importância do sistema de autoridade, enquanto Marx está preocupado principalmente com o sistema de produção, para explicar as relações políticas no Estado capitalista. Além disso, Weber assume que a burocracia dá ao Estado o poder de gerir a si próprio, livre do controle burguês. Mas ele vai além ao expressar ceticismo sobre a alegação marxista de que o Estado “definhará” sob o socialismo. Segundo Weber, dizem Gerth e Mills, “a socialização dos meios de produção meramente sujeitaria uma vida econômica já relativamente autônoma à administração burocrática do Estado” (p. 49).

Depois de Weber: a reação pluralista à evidência do crescimento da burocracia

Parte da tese de Weber sobre o poder crescente de funcionários burocráticos é ilustrada por Roberto Michels tendo como referência a uma área política específica. Em seu livro *Political Parties* (Partidos Políticos, 1915), Michels mostra que nos partidos democráticos de massa o poder fica concentrado em umas poucas mãos. Um ponto fundamental de seu argumento é o fato de funcionários que trabalham em tempo integral em partidos socialistas e em sindicatos estarem numa posição de força como “profissionais” em relação aos “amadores” que só

podem contestá-los a partir das bases. Uma extensão lógica deste argumento é indicar que os funcionários públicos permanentes estão em uma posição igualmente de força em relação aos políticos. Além disto, Michels afirma que políticos radicais e socialistas tendem a tornar-se conservadores, comprometidos pelo conforto burguês de suas próprias posições. Eles desfrutam de uma situação na qual são, no mínimo parcialmente, aceitos pela ordem estabelecida, a qual eles foram eleitos para contestar. Inevitavelmente, muitos deles identificam-se mais propriamente com os outrora “inimigos de classe” do que com aqueles que os apóiam. Nestes casos, esses políticos tornam-se incapazes de representar funcionários públicos que não mais compartilham com eles os seus ideais políticos.

O alvo principal do ataque de Michels são os social-democratas, que aspiram alcançar mudanças sociais pacíficas mediante o controle do Estado por um partido político de massa. Mas o seu argumento alude indiretamente aos problemas que enfrenta o proletariado no controle de seu próprio aparato político numa situação pós-revolucionária como a prevista por Marx. Mosca (1939), por outro lado, está preocupado em mostrar mais diretamente que um Estado socialista irá inevitavelmente centralizar o poder e que as instituições democráticas de massa são incapazes de controlar aqueles que estão no centro do sistema político. Seu argumento implica no fato de que ou burocratas permanentes desfrutam de uma posição de poder em relação aos políticos ou os políticos tornam-se, de fato, mais burocratas que servidores do povo. Embora a estrutura institucional real possa variar, a tendência final será a de políticos e burocratas tornarem-se indistinguíveis e, até onde a democracia estiver implicada, pouco importará se o que acontecer for a “burocratização dos políticos” ou a “politização dos burocratas”. Para evitar isto é necessário prevenir a monopolização do poder político. O desenvolvimento de uma burocracia central poderosa deve ser fiscalizado por outras instituições independentes proporcionando uma fonte de poder que a contrabalance. O que isto parece envolver é, em particular, a existência continuada de um poder econômico fora do controle do Estado. Mosca é, portanto, um dos primeiros teóricos a afirmar que o pluralismo deve ser apoiado para proteger a democracia

da ação dos burocratas. Nos anos trinta, sua teoria foi o fundamento para o trabalho de Burnham, conhecido por sua colocação de que os administradores estariam substituindo os proprietários como o grupo dominante na sociedade capitalista. Mas Burnham (1942) amplia esta colocação sugerindo que membros da “classe administrativa” que ele dizia identificar estavam começando a dominar a burocracia do Estado em todas as sociedades industriais avançadas. Ele afirma que a ampliação das atividades do Estado havia ajudado a acelerar esta tendência ao estender largamente o poder de agências administrativas. A posição de Burnham representa provavelmente o mais extremo de todos os argumentos “pessimistas” sobre a inevitabilidade burocrática. Ele presta pouca atenção à possibilidade de que as burocracias possam diferir em espécie e ser dominadas por diferentes tipos de pessoas. Como afirmam Gerth e Mills (1963),

muito da irrefutabilidade da tese de Burnham é devido ao simples fato de que a forma de organização crescentemente aceita em todo o mundo é a burocrática. Porém, os fins para que estas estruturas serão usadas, quais pessoas estarão no seu comando, como estas poderão vir a ser depostas e que movimentos crescerão a partir de tais estruturas - estes não são pontos considerados; eles são subsumidos pela consideração da **forma** de organização, o demiurgo da história, a “corrente mundial da organização”(p. 65).

Talvez porque Burnham seja pouco lido atualmente, foi o ataque ao poder burocrático formulado por Mosca, o que levou os teóricos da escolha pública² a sugerirem que muitas das questões relacionadas à distribuição no Estado moderno são melhor determinadas pelos mercados do que pelas burocracias. A análise desenvolvida por eles tem estreita relação com a teoria econômica da democracia tratada no capítulo anterior. Ali foi mostrado que a colocação a respeito do impacto da demanda sobre o comportamento do Estado é reforçado por um argumento proveniente do “lado da oferta” que guarda relação com o fato

² NT: *public choice*, no original, foi traduzido como “escolha pública”.

de que burocracias públicas tendem a ser provedoras monopolistas de bens e serviços. Esta perspectiva baseia-se na teoria econômica do monopólio, que dá ênfase à ausência de pressão sobre custos, uma vez que estes podem ser repassados aos consumidores; e ao grau em que um monopolista, na ausência de limitações de mercado, tende a fornecer mercadorias em uma quantidade maior que a demandada. É afirmado, portanto, que os burocratas tendem, como monopolistas, a ampliar suas empresas e a utilizar recursos extravagantemente. (Niskanen, 1971; Tullock, 1967; Buchanan e Tullock, 1962). Desta forma, Tullock afirma: “Como uma regra geral, um burocrata considera que suas possibilidades de promoção aumentam, seu poder, influência, respeito público e mesmo as condições físicas de sua repartição melhoram se a burocracia na qual ele trabalha expandir-se” (1976, p. 29).

Esta teoria é intuitivamente aceitável, mas relativamente pouca evidência empírica foi produzida para sustentá-la. O sucesso da burocracia não pode ser medido, necessariamente, pela expansão do aparelho burocrático das repartições. Smith (1988, p. 167) chama atenção para o fato de que alguns dos cargos mais bem pagos do funcionalismo público, e que envolvem grande poder - por exemplo, os dos dirigentes dos departamentos centrais de finanças - estão em organizações pequenas. Self observou que “o auto-interesse burocrático toma muitas formas diferentes, dependendo dos diferentes padrões de carreira e de restrições normativas encontradas em diferentes serviços públicos” (Smith, *ibid.*, parafraseando Self, 1985). De fato, o ataque político ao governo de grande porte tem levado a situações nas quais servidores públicos têm sido recompensados por suas habilidades em cortar orçamentos, privatizar serviços públicos e daí por diante.

O uso de um modelo econômico como este para teorizar sobre a burocracia pública nos ajuda, entretanto, a analisar tais organizações. Ele tem conduzido a uma busca diligente de situações nas quais “incentivos perversos” podem ser instaurados dentro do trabalho cotidiano de organizações públicas (veja, por exemplo, um exame influente sobre esta questão, relativo ao Serviço Nacional de Saúde Britânico em Enthoven, 1985).

O modelo também despertou uma reação radical provocada por seus próprios termos. Onde se aplicam considerações de mercado, as organizações buscam externalizar custos. Sem as restrições impostas pelos mercados, as burocracias também podem internalizar custos, como sugeriu Dunleavy (1985, 1986, 1991). Exemplos disto incluem: práticas de emprego (em relação a salários, oportunidades iguais, bem-estar do empregado etc.), responsividade a necessidades e interesses de clientes (procedimentos de requerimento, oportunidades para a participação em questões políticas etc.) e abertura geral à intervenção política. Reclamações de que as burocracias operam como se fossem empresas privadas contestam diretamente os “benefícios” (isto é, os custos que foram internalizados) que são comumente entendidos como característicos do serviço público. Dunleavy (1986) afirma que a privatização de tais organizações pode, tanto inviabilizar esses benefícios, quanto criar situações nas quais existam incentivos para externalizar custos (poluição, necessidades originadas por políticas de redução de salários, conseqüências para a saúde de práticas de emprego etc.).

Dunleavy aceita que burocratas tendam a se engajar em atividades de seu próprio interesse, direcionadas à maximização de seu bem-estar pessoal. Mas ele mostra que o fato de isto envolver ou não a maximização do tamanho de sua organização depende da atividade que ela desempenha, da pressão externa sobre ela (incluindo a política) e do próprio papel dos burocratas dentro da organização. Ele descreve suas estratégias como “conformação da burocracia”³. Ele resume sua posição como segue:

Burocratas racionais, portanto, concentram-se no desenvolvimento de estratégias de “*conformação da burocracia*” concebidas para conduzir suas agências a configurações ideais, conferindo alto *status* e tarefas agradáveis dentro das restrições orçamentárias que

³ NT: *bureau shaping*, no original, foi traduzido como “conformação da burocracia”.

limitam o formato existente e potencial das atividades da agência.
(Dunleavy, 1991, p. 209)

A teoria da escolha pública fornece, conseqüentemente, um conjunto de argumentos *tanto* para fundamentar um ataque à burocracia pública *quanto* para estimular a reflexão sobre como se deve analisar resultados (*outputs*) organizacionais. O ataque ao setor público passa, então, a assumir formas que vão da privatização completa a esforços para criar competição entre ou dentro de burocracias (veja Olson, 1965 e 1982, para uma argumentação deste ponto). Contudo, tanto nesta teoria quanto na alternativa proposta por Dunleavy, os leitores devem notar que a ênfase, tal como na teoria econômica clássica, é sobre o que se espera de um indivíduo agindo segundo seu interesse pessoal “racional”. Restaria provar se o comportamento real é determinado desta forma.

A Burocracia na teoria marxista do século vinte

Os teóricos marxistas demoraram a levar em consideração as implicações, para sua perspectiva, dos argumentos sobre o crescimento da burocracia. Embora a principal preocupação de Lênin fosse mais propriamente defender a posição marxista contra os teóricos social-democratas gradualistas que lidar com as visões de autores como Weber e Mosca, ele introduziu uma ampliação significativa da doutrina de que o Estado definharia depois da derrubada do capitalismo, afirmando que logo após a revolução:

O proletariado necessita do poder do Estado, da organização centralizada da força, da organização da violência, tanto para esmagar a resistência dos exploradores quanto para liderar a enorme massa da população - o campesinato, a pequena burguesia, os semi-proletários - no trabalho de organizar a economia socialista.
(1917, p. 41)

Assim, nesta reafirmação da teoria marxista, o “definhamento do Estado” ocorreria em paralelo ao completamento do trabalho de transformação social. Desta forma

Lênin abriu a porta através do qual Stalin entrou com uma carroça com cavalos quando desposou a doutrina da “revolução em um só país” para explicar o fato de que o Estado não podia definhar por conta do cerco dos poderes burgueses e, em conseqüência, que a consecução final do socialismo teria que esperar pela revolução mundial. Como revolucionários realistas, Lênin e Stalin acharam necessário reconhecer em certo grau realidades burocráticas e repudiar o matiz anarquista das teorias de Marx e Engels.

Evidentemente, as posições leninista e stalinista sobre o Estado ainda não envolvem nenhuma sugestão de que possa haver uma cisão entre o proletariado como executivo - e portanto controlador nominal do Estado - e seus funcionários, como administradores e conseqüentemente, talvez, controladores reais do Estado. O papel dado ao “partido” por Lênin e Stalin em ambas as sociedades - pré e pós-revolucionárias - e sua adoção da noção de “centralismo democrático” como um princípio organizador conduziram o movimento comunista em uma direção, e através de um caminho, que eles jamais imaginariam. Foi deixada para um comunista iugoslavo “renegado”, Djilas (1957), a tarefa de esclarecer o que estava realmente acontecendo à estrutura de poder das sociedades comunistas em seu livro *The New Class* (A Nova Classe).

Djilas argumentou que o partido dirigia a sociedade comunista por intermédio de uma estrutura burocrática que elevava funcionários do partido à posição de uma nova classe governante. Embora seja possível discordar de Djilas quanto ao uso do conceito de classe, provou-se ser mais difícil encontrar falhas em sua análise da forma na qual o poder era distribuído em sociedades comunistas. O colapso de todas as versões européias do modelo comunista coloca hoje em xeque até mesmo as alegações de que este modelo fosse um estágio necessário na transformação efetiva do capitalismo.

Entre os marxistas do Ocidente desenvolveu-se um debate mais extenso sobre a independência do aparato do Estado. Uma abordagem consistiu em discutir que a visão de que os burocratas sejam uma nova classe não é suportada pela evidência. Isto é encontrado, por exemplo, no livro de Bottomore, *Elites and*

Society (Elites e Sociedade, 1966). O argumento de Bottomore em relação aos servidores públicos é primariamente baseado na evidência de estudos que mostram que os candidatos aos postos mais altos dos serviços públicos são largamente oriundos da classe média alta e têm formações educacionais que sugerem que eles se identificam intimamente com os interesses burgueses. A evidência não é tão inequívoca quanto Bottomore parece concluir, sendo que o maior obstáculo a este tipo de argumento é o fato da origem social não necessariamente determinar a identificação, o interesse e os compromissos.

Entretanto, para suplementar o argumento necessariamente fraco das origens sociais, Miliband (1969) afirma que os funcionários públicos tendem a ser selecionados entre pessoas que são consideradas como tendo valores situados dentro de um espectro ideológico seguro, que a neutralidade do serviço público deve envolver um compromisso implícito com o *status quo* e que, enquanto operadores da máquina burocrática, os servidores públicos tornam-se intrinsecamente desconfiados de toda inovação. Conforme foi mostrado em nossas discussões anteriores sobre o trabalho de Miliband, sua posição marxista é naturalmente sustentada primariamente por uma análise mais geral das estruturas sociais de sociedades ocidentais. Seu argumento sobre servidores públicos é que, mesmo que eles estejam em uma posição de poder potencial, eles são restringidos pela necessidade de apoiar o processo de acumulação de capital. Os principais elementos neste argumento já foram explorados no Capítulo 2.

A Burocracia nas teorias elitista e corporativista

As teorias elitista e corporativista contemporâneas encaram as tentativas de pluralistas e marxistas de chegarem a um acordo sobre o crescimento da burocracia como insatisfatórias. Os pluralistas são ainda vistos como dando atenção insuficiente ao crescimento do poder burocrático ou determinadamente insistindo em uma obsessão acerca da competição e em uma crença de que dispositivos para preservá-la podem ser promovidos e reforçados. Os marxistas são encarados como ainda muito preocupados com o poder econômico para dar a

consideração adequada ao poder estatal. De fato, a tentativa de alguns marxistas de explicar o poder crescente do Estado mediante a concepção de autonomia relativa é, como observamos no Capítulo 2, assolada por dificuldades.

Talvez o ataque mais poderoso às posições marxista e pluralista venha de C. Wright Mills:

O liberalismo tem se preocupado com a liberdade e a razão como fatos supremos acerca do indivíduo; o marxismo com fatos supremos sobre o papel do homem na construção política da história. Mas o que acontece no mundo torna evidente, eu acredito, porque as idéias de liberdade e razão parecem agora freqüentemente tão ambíguas tanto nas sociedades capitalistas quanto nas comunistas de nosso tempo; por que o marxismo torna-se tão freqüentemente uma retórica fatigante da defesa burocrática e do abuso político; e o liberalismo, uma forma trivial e irrelevante de mascarar a realidade social. Os maiores desenvolvimentos de nosso tempo não podem ser adequadamente entendidos nem em termos da interpretação liberal de política e cultura, nem da marxista. (1963, p. 237)

Mills prossegue, afirmando que esta irrelevância é particularmente um resultado do desenvolvimento das burocracias, com que nenhuma teoria política lida adequadamente. Assim, ele alega:

Organizações grandes e racionais - enfim, burocracias - têm de fato aumentado, mas o mesmo não pode ser dito da razão substantiva do indivíduo como um todo. Tomados nos meios limitados de suas vidas cotidianas, homens ordinários freqüentemente não podem refletir sobre as grandes estruturas - racionais e irracionais - das quais seus meios são partes subordinadas. Conseqüentemente, eles freqüentemente executam séries de ações aparentemente racionais sem quaisquer idéias sobre os fins a que elas servem e há,

igualmente, uma suspeita crescente de que aqueles no topo - como os generais de Tolstói - apenas finjam que o sabem. (pp. 237-8)

Mills afirmou que a única esperança de se impedir as enormes burocracias dos Estados Unidos e da União Soviética de correrem em direção ao ponto em que nos destruiriam a todos repousava no fato de que era possível dentro delas a tomada de decisões centralizada. Conseqüentemente, ele afirma que, paradoxalmente, estas jamantas, que são atualmente conduzidas “sem reflexão” por “robôs alegres”, podem ser postas sob controle. Deste modo ele afirmou:

No mundo polarizado de nosso tempo, tanto os meios internacionais de construção da história quanto os nacionais estão sendo centralizados. Não está claro, portanto, que o alcance e a chance para a ação humana consciente na construção da história estão agora, especialmente disponíveis? Elites de poder a cargo destes meios fazem agora realmente história, certamente sob circunstâncias “não de sua própria escolha”, mas que comparadas a outros homens e outras épocas não parecem ser esmagadoras. (1963, p. 244)

Assim, Mills conclama os “intelectuais, estudantes, ministros e cientistas das sociedades ricas” (1963, p. 246) a assumirem responsabilidade política e a controlarem suas burocracias. Foi isto que aconteceu na União Soviética?

É fácil ridicularizar a fé de Mills na razão dos intelectuais; como Bachrach (1969) afirma, é difícil ver como os intelectuais podem evitar ser subornados, como o próprio Mills reconhece que eles são agora, ou como eles podem atingir um consenso de valor que os possibilite a agir de acordo para influenciar eventos (p. 59). O argumento de Mills enfoca o fato de que decisões centralizadas são tomadas em sistemas burocratizados de governo e é, portanto, sua opinião que haja decisões fundamentais que estão abertos a influências. A conclusão que isto sugere é que antes de se precipitar a qualquer conclusão macro-sociológica disponível sobre o papel e o controle da burocracia na sociedade moderna é necessário estudar precisamente como decisões são tomadas e em que grau há

realmente posições-chave de poder. Também é necessário formular questões sobre os tipos de pessoas em funções poderosas, sobre quem é capaz de influenciá-las e sobre quem se beneficia de suas decisões. Isto leva à discussão, da alta teorização, a um nível mais baixo das questões bastante detalhadas sobre o exercício do poder. Como Lipset (1950) afirma, “A preocupação justificada com os perigos da dominação oligárquica ou burocrática tem (...) levado muitas pessoas a ignorar o fato de que realmente faz a diferença para a sociedade que tipo de burocratas controla seu destino” (p. 271).

Isto aponta para a necessidade de se examinar as características e filiações dos funcionários públicos. Já mostramos os argumentos colocados por Bottomore e Milliband sobre as origens sociais de funcionários e visões comparáveis discutidas por Kingsley (1944) e Lipset (1950). Kingsley mostra que o serviço público britânico foi transformado de uma organização aristocrática em uma burguesa durante o período do século dezenove em que a classe média de comerciantes estava tornando-se politicamente dominante. A burocracia britânica tornou-se então representativa da classe politicamente dominante, mas não, é claro, do povo como um todo. Para trabalhar efetivamente, o Estado democrático requer uma “burocracia representativa”, afirma Kingsley, assim retomando o tema, desenvolvido também por Friedrich (1940), de que o poder do serviço público é tal que os controles constitucionais formais sobre suas atividades são insuficientes. Kingsley vê o recrutamento para o serviço público a partir de todos os setores da população como um meio de assegurar que ele seja uma “burocracia responsável”. A doutrina de Kingsley é a Jacksoniana atualizada para se encaixar em uma era burocrática. Novamente, como no Capítulo 2, é importante ressaltar que esta questão tem sido tradicionalmente muito explorada em termos de classes (para uma exploração comparativa mais recente desta questão nas mesmas linhas, veja Aberbach, Putman e Rockman, 1981). Isto significa um desprezo de questões igualmente importantes sobre gênero e sobre origens étnicas, regionais ou religiosas.

O tratamento de Lipset desta questão pode ser encontrado em seu estudo do partido socialista Saskatchewan, a *Co-operative Commonwealth Federation*, onde

ele analisa as dificuldades que o partido encontrou para implementar suas políticas onde adquiriu poder. Lipset suplementa a discussão de Kingsley sobre o pano de fundo social de funcionários públicos ao mostrar que a experiência prévia de servir a governos mais conservadores também terá um impacto sobre o comportamento de funcionários públicos convocados para implementar políticas significativamente diferentes. Com referência ao Saskatchewan, ele diz:

Treinado nas tradições de um governo do tipo *laissez-faire* e pertencendo a grupos sociais conservadores, o serviço público contribui significativamente à inércia social que abranda as mudanças que um governo novo e radical possa fazer. Atraso no início de reformas significa que o novo governo fique absorvido no processo de operar velhas instituições. Quanto mais um novo governo atrasa na efetivação mudanças, tanto mais responsável ele se torna pelas velhas práticas e mais duro fica promover mudanças que ele originalmente desejava instituir. (p. 272).

Esta abordagem ao problema enquadra-se muito melhor na teoria clássica da burocracia que no enfoque legal, que trata a imparcialidade do serviço público como um fato inalterável, ou na visão conspirativa, que retrata os funcionários públicos como pessoas naturalmente comprometidas a minar um governo de esquerda. Funcionários públicos são recrutados de certos tipos de meios sociais, passam por certos tipos de treinamento e tornam-se acostumados a trabalhar para certos tipos de pessoas e a lidar com certos tipos de problemas; qualquer novo grupo de dirigentes políticos que queira voltar sua atenção a novos problemas e questões está fadado a descobrir que não pode reorientar facilmente os funcionários públicos. De fato, é interessante que embora na Inglaterra o serviço público de mais alto escalão permaneça tão viesado em suas origens sociais como sempre esteve (apesar de esforços para mudar isto no final dos anos sessenta), alguns representantes do governo conservador da direita comparativamente radical, que chegaram no poder em 1979, aludiram precisamente a este tipo de preocupação. Houve subsequente alguma

controvérsia a respeito da extensão na qual Margaret Thatcher intervinha diretamente em indicações a fim de lidar com este “problema” (veja Young, 1989, para esta asserção, e Hennessy, 1989, para argumentos contrários).

Isto sugere que é equivocado apresentar a questão simplesmente como um conflito entre indivíduos que diferem em suas filiações e lealdades políticas formais. Os autores que atacam argumentos sobre o poder de funcionários públicos ao ressaltar o seu desprendimento em relação aos partidos políticos largamente se equivocam. Chapman (1970) introduz isto muito claramente ao mostrar as fortes reservas que servidores públicos na Inglaterra têm a respeito de partidos políticos, enquanto ao mesmo tempo carregam compromentimentos com políticas particulares. Ele afirma:

Embora um servidor público possa ser útil a um partido em seus primeiros anos, já que ele trabalha tão próximo a políticos, ele logo se torna ciente da pouca efetividade de todos os partidos. Depois de algum tempo, parece que ele aprende a pensar mais em termos de políticas e de sua aplicabilidade, ele dirige seus interesses políticos aos méritos e deméritos de políticas particulares e, desde que todos os partidos políticos tendem a ter uma mistura de políticas, os partidos são vistos sob uma luz distintivamente neutra. (p. 120)

A implicação é que funcionários públicos acham fácil se ajustar às mudanças dos dirigentes políticos desde que estas não envolvam alterações ideológicas radicais. Funcionários podem operar mais facilmente em uma situação de consenso político. Onde não existe consenso, entretanto, seu papel pode tornar-se uma tentativa de criá-lo. Graham Wallas (1948) resume isto claramente:

A “Segunda Câmara” real, a “supervisão constitucional” real, na Inglaterra, é provida não pela Casa dos Lordes ou pela Monarquia, mas pela existência de um Serviço Público permanente, apontado segundo um sistema independente da opinião ou dos desejos de qualquer político e mantendo seu cargo sob boa conduta. (p. 262)

Este enfoque vê os burocratas como um elemento comparativamente independente no sistema político. Argumentos similares são oferecidos sobre o elemento profissional nos serviços públicos. Por exemplo, Rex e Tomlinson (1979), em seu estudo de relações raciais em uma cidade inglesa, afirmam:

a existência de tradições profissionais e a independência relativa com que profissionais e burocratas algumas vezes operam significam que não deveríamos, de forma alguma, tratar estes profissionais e burocratas simplesmente como os agentes do preconceito e da opressão ou, conforme o jargão marxista popular, como uma parte do aparato repressivo ou ideológico do Estado. (p. 66)

Rex e Tomlinson prosseguem ao assumir uma posição como C. Wright Mills sobre o relacionamento entre estes funcionários públicos e acadêmicos, formulando explicitamente uma perspectiva implícita no comportamento político de muitos intelectuais comprometidos:

há muito espaço para a comunicação entre acadêmicos e profissionais e, quaisquer que sejam as convicções que se possa ter sobre nossas agências governamentais serem submetidas ao controle político, há sempre uma possibilidade frutífera de que um escrito de um especialista possa ser utilizado pela burocracia e, por seu conhecimento técnico, contribuir para cegar um político desafortunado que tenha que traduzi-lo na forma de ação com “ciência”. (ibid.)

Este tipo de afirmação, de fato, relaciona-se em alguns sentidos ao argumento liberal tradicional contra o pessimismo burocrático e a teoria marxista. Ele raramente surge na literatura acadêmica sobre burocracia, ainda que estudos de política (*policy*) como, por exemplo, a análise de Banting (1979) sobre o desenvolvimento das políticas sociais na Inglaterra nos anos sessenta ressaltam o poder das idéias e da influência de intelectuais. Isto é, entretanto, muito diferente do liberalismo da teoria democrática, já que este tipo de influência pode não ser

substantivamente devido ao apoio popular. Além disto, embora Rex e Tomlinson estejam claramente chamando atenção para esta influência como uma força benigna combatendo o racismo, alegar que grupos deste tipo tenham poder não deveria implicar quaisquer suposições sobre a direção desta influência. Isto tem sido uma fraqueza de parte da teorização social-democrata sobre o Estado de bem-estar social. Conforme Room (1979) discute, “há uma certa ingenuidade sobre a responsabilidade e beneficência dos profissionais burocratizados do bem-estar social, acreditando piamente em sua promoção dos interesses dos cidadãos” (p. 256). A posição de Room é levada adiante por Gould (1981) que vê a “classe média assalariada” de administradores e profissionais, muitos dos quais empregados pelo Estado, como a força dominante no - e os maiores beneficiários do - Estado de bem-estar social. Gould associa seu argumento com teorias corporativistas, argumentando que o desenvolvimento do corporativismo desequilibrou o balanço de poder dentro do Estado da burguesia em direção à classe média assalariada. Se, conforme Winkler afirma, o corporativismo é um sistema de propriedade privada dos meios de produção combinado ao controle público, então o controle repousa fundamentalmente na classe média assalariada que, pode-se afirmar, ganhou muito do Estado de bem-estar social. Neste contexto, Gould discorda dos enfoques marxistas, argumentando que o Estado de bem-estar social pode bem ser funcional para o capital, mas que burocracias na escala daquelas que existem em sociedades capitalistas contemporâneas não são compatíveis com os interesses da burguesia. Deve-se notar que alguns destes argumentos sobre o papel das burocracias examinam “quem governa” enquanto outros consideram “quem se beneficia”. Este é um tema ao qual retornaremos no próximo capítulo.

A referência feita aqui a profissionais nos lembra de que ao longo deste debate há o perigo de se tratar servidores públicos como classes ou grupos unitários. Algumas das questões sobre as diferenças entre burocratas e profissionais serão mais exploradas no Capítulo 8. Mas também não devemos perder de vista o fato de que há diferenças de interesses, experiência e cultura dentro de uma vasta burocracia e, em particular, diferenças entre o pessoal de diferentes

departamentos (veja Hennessy, 1989, especialmente o capítulo 10). Há também grupos de empregados estatais aos quais demos pouca atenção - tais como os militares, a polícia e os funcionários dos serviços de segurança - que são radicalmente diferentes da maioria dos administradores de carreira.

Paralelamente à preocupação de se analisar o papel de funcionários do governo central, um interesse aí relacionado desenvolveu-se na análise da administração local de estados e cidades. A preocupação intensa com o poder da comunidade, que muito fez para avançar o estudo do poder em geral, teve que inevitavelmente envolver a consideração dos papéis dos burocratas locais. Pahl (1975) escreveu sobre estes burocratas como administradores urbanos com um certo grau de autonomia, mas trabalhando em cooperação estreita com elites do setor privado (proprietários e agentes imobiliários, arquitetos etc.). Outros vêem as elites locais como essencialmente subordinadas ao padrão de poder e de relações de classe do Estado nacional (Cockburn, 1977). Esta questão, examinada no Capítulo 2, é relevante tanto para teorias do Estado quanto para estudos do papel das burocracias. Em nossa visão, é necessário reconhecer que burocratas, seja em nível local ou central, representam um papel importante na elaboração de políticas e também na mediação de influências sociais e econômicas. Neste sentido, nossa posição é mais próxima da de Pahl e de teorias corporativistas do que das análises marxistas e de Cockburn.

Conclusão

A análise do impacto da burocracia sobre o poder político examinada neste capítulo concerne principalmente a teorização de relativamente alto nível sobre o impacto de organizações do setor público na sociedade capitalista. Nossa ênfase no final do capítulo sobre a necessidade de se dar atenção mais cuidadosa às manifestações específicas do poder e às relações de poder nos levam em duas direções. Primeiramente, ela sugere a importância, conforme indicamos, de nos concentrarmos sobre o papel de diferentes grupos, incluindo profissões, dentro de organizações. Nós desenvolvemos este tema no Capítulo 8. Em segundo lugar,

ela indica a necessidade de se examinar outro corpo teórico, concernindo burocracias, que analisa de forma mais detalhada a maneira como organizações funcionam. Estudaremos este tema no Capítulo 7.

4. Poder e Tomada de Decisões

Introdução

O debate entre elitistas e pluralistas proporciona um bom ponto inicial para o exame do conceito de poder. Isto porque elitistas e pluralistas discordam não apenas nas conclusões que esboçam sobre a distribuição de poder na sociedade contemporânea, mas também nos métodos que adotam para alcançar estas conclusões e nas definições sobre as quais constroem suas análises. De fato, os debates concernindo métodos e definições têm ameaçado algumas vezes sobrepor-se as questões relevantes sobre a natureza da estrutura do poder que originalmente interessavam a pesquisadores desta área. Na prática, evidentemente, é difícil separar questões metodológicas das questões mais substantivas sobre o poder. Por isto, neste capítulo examinaremos ambas, referindo-nos, onde for apropriado, à discussão apresentada no Capítulo 2.

O enfoque sobre a decisão

Em um artigo publicado em 1958, Robert Dahl afirma “a evidência acerca da existência de uma elite dominante, seja nos Estados Unidos ou em qualquer outra comunidade específica, que eu saiba, não foi ainda adequadamente examinada” (p. 469). O artigo de Dahl e as críticas que ele contém foram dirigidos explicitamente a dois estudos que alegavam haver documentado a existência de uma elite dominante nos Estados Unidos. O primeiro, de Floyd Hunter (1953), examinava a distribuição de poder em Atlanta, a capital do estado da Geórgia. Analisando a forma como o poder de líderes locais era sustentado, Hunter concluiu que o controle repousava nas mãos de um pequeno grupo de indivíduos-chave. O segundo estudo, de C. Wright Mills (1956), focalizava os Estados Unidos

como um todo e afirmava que uma elite de poder composta por militares, corporações e agências do Estado governava a sociedade americana. Em seu artigo, Dahl aponta que os métodos de pesquisa utilizados por Hunter e Mills não foram suficientemente rigorosos para justificar suas conclusões. Dahl afirma que o enfoque adotado por Hunter ao examinar a *sustentação* do poder de líderes locais e a estratégia de Mills, de identificar aqueles em posições-chave em organizações de grande porte, não satisfaziam o teste que propunha como uma exigência àqueles que dizem haver encontrado uma elite dominante. Na opinião de Dahl, é necessário que pesquisadores interessados na estrutura do poder não examinem nem a reputação de poder¹ nem a posição de indivíduos dentro de organizações, mas que, ao contrário, dirijam sua atenção a *decisões reais* e explorem se as preferências de uma hipotética elite dominante são adotadas no lugar das de outros grupos. Somente deste modo é possível testar a afirmação de que existe uma elite dominante. Como nem Hunter nem Mills adotaram este teste, Dahl sustenta que o modelo da elite dominante não foi examinado adequadamente.

A crítica de Dahl é fundamentada em uma definição de poder que está mais desenvolvida em suas outras obras. Segundo esta definição, “A tem poder sobre B na medida em ele pode levar B a fazer algo que, de outra forma, não faria” (1957, p. 203). Isto chama a atenção para o fato de que o poder envolve uma relação entre atores políticos. Estes atores podem ser indivíduos, grupos ou outros agregados humanos e Dahl enfatiza que o poder deve ser estudado em casos em que haja diferenças de preferências entre atores. Atores cujas preferências prevalecem em conflitos sobre questões políticas chave são os que exercem o poder em um sistema político. Conseqüentemente, o estudioso do poder precisa analisar decisões concretas, envolvendo atores que possuem preferências diferentes. É preciso um estudo cuidadoso destas decisões antes que a distribuição de poder possa ser descrita adequadamente.

¹ NT: *power reputation*, no original, foi traduzida como “reputação de poder”. Esta expressão denota algo como a “fama” ou a capacidade potencial de exercer poder.

Este é o método que Dahl usou em seu próprio estudo empírico de New Haven (1961). Ao perguntar *Who Governs?* (Quem Governa?) em New Haven, Dahl examinou várias questões mais específicas, inclusive se as desigualdades em recursos do poder eram cumulativas ou não, como decisões importantes eram tomadas e se o padrão de liderança era oligárquico ou pluralista. Ele concluiu que, no período entre 1780 e 1950, New Haven havia gradualmente passado da oligarquia para o pluralismo. A análise do manuseio de três questões políticas-chave nos anos cinquenta - desenvolvimento urbano, educação pública e escolha de candidatos a cargos políticos - revelou uma situação em que o poder não estava concentrado nas mãos de um único grupo, como os teóricos elitistas haviam suposto. Pelo contrário, devido a que os recursos que contribuíam para o poder estavam consideravelmente bem distribuídos por toda a população, dever-se-ia concluir que o poder estava fragmentado entre diferentes atores. E, embora apenas umas poucas pessoas tivessem influência direta sobre decisões-chave, a maioria tinha influência indireta mediante o poder do voto.

A não-tomada de decisões²

O trabalho de Dahl em New Haven, longe de resolver os desacordos entre os elitistas e seus críticos, marcou o início de uma nova fase no debate sobre o poder. Dahl foi atacado por Bachrach e Baratz num artigo publicado em 1962 em que afirmavam que pesquisar o poder não envolvia simplesmente o exame de decisões-chave e o comportamento efetivo. Bachrach e Baratz afirmam que “o poder também é exercido quando A devota suas energias a criar ou reforçar valores sociais e políticos e práticas institucionais que restringem o alcance do

² NT: *Nondecision-making*, no original, foi traduzido como “não-tomada de decisões”. Esta expressão denota a negação do termo “tomada de decisão” (*decision-making*) e não apenas da palavra decisão (*decision*). A adoção da expressão alternativa “tomada de não-decisões” estaria em contradição com a idéia de “não-decisão” (*non-decision*) definida pelos autores definam.

processo político³ à consideração pública de questões que, comparativamente, são inócuas para A” (1962, p. 948). Tomando um termo emprestado de Schattschneider, Bachrach e Baratz descrevem esta situação como “mobilização de opinião”⁴ (Schattschneider, 1960, p. 71), um processo que confina a tomada de decisões a questões seguras. O que isto sugere é a existência de duas faces do poder: uma atuando, como Dahl indica, no nível dos conflitos abertos sobre decisões chave; o outro atuando para suprimir conflitos e impedir sua chegada ao processo político mediante um processo que Bachrach e Baratz denominam de não-tomada de decisões. A análise de Bachrach e Baratz ressalta o fato de a metodologia adotada por pesquisadores como Dahl ser inadequada; ao menos, parcialmente. Uma análise mais completa deve examinar o que não acontece da mesma forma que aquilo que, de fato, acontece; e revelar os meios pelos quais a mobilização de opinião atua para limitar o escopo do debate.

Mas o que é realmente a não-tomada de decisões? Num segundo artigo, publicado em 1963, Bachrach e Baratz definem a não-tomada de decisões como “a prática de limitar o alcance real da tomada de decisões a questões ‘seguras’ através da manipulação das instituições e procedimentos políticos e dos valores e mitos predominantes na comunidade” (p. 632). Segundo Bachrach e Baratz, uma situação de não-tomada de decisões existe “quando os valores predominantes, as regras do jogo aceitas, as relações de poder existentes entre grupos e os instrumentos de força, separados ou combinados, efetivamente impedem que certas reclamações de se transformarem em questões maduras que exigem decisões” (p. 642). A este respeito, Bachrach e Baratz distinguem a não-tomada de decisões de situações que negam a tomada de decisões, tais como a decisão de não agir e a decisão de não decidir. Em sua opinião, a não-tomada de decisões difere destes outros fenômenos, pois, quando ela ocorre, as questões sequer se

³NT: aqui é importante enfatizar para o leitor a diferença entre a expressão *policy process*, traduzida por “processo de elaboração de políticas”, e *political process*, “processo político”.

⁴NT: *mobilization of bias*, no original, foi traduzido como “mobilização de opinião”.

tornam temas sobre os quais se tenha que tomar decisões. Isto é, as questões permanecem em um estado latente e não conseguem entrar no processo de tomada de decisões devido à influência da mobilização de opinião.

É relevante notar os paralelos que existem entre o trabalho de Bachrach e Baratz e o de Easton. O modelo sistêmico da vida política formulado por Easton (1965a) discute como os porteiros⁵ ajudam a regular o fluxo de demandas para dentro da arena política. Como tal, a teoria de sistemas reconhece a importância da segunda face do poder. Contudo, enquanto Easton está principalmente preocupado com o modo em que a regulação de demandas ajuda a preservar a estabilidade de sistemas políticos, Bachrach e Baratz enfatizam os meios pelos quais interesses estabelecidos são protegidos através da não-tomada de decisões. Em seu modelo do processo político, Bachrach e Baratz afirmam que a regulação da demanda não é uma atividade neutra, mas na verdade atua contrariamente ao interesse de pessoas e grupos que buscam uma realocação de valores. Como observamos no Capítulo 2, uma das implicações da análise de Bachrach e Baratz é que a distribuição de poder pode ser menos equilibrada do que supõem Dahl e os pluralistas.

Os pluralistas responderam à crítica de Bachrach e Baratz alegando que a não-tomada de decisões era “impesquisável”. (Merelman, 1968; Wolfinger, 1971). Como, perguntavam eles, as não-tomadas de decisões poderiam ser pesquisadas? Os cientistas políticos poderiam investigar questões que não eram levantadas e conflitos que não emergiam baseados em quê? Bachrach e Baratz responderam ampliando e, de certa forma, modificando sua posição. Em seu livro, *Power and Poverty* (Poder e Pobreza), publicado em 1970, eles afirmam que a segunda face do poder atua para manter as reclamações encobertas. Uma não-tomada de decisão - definida como “uma decisão que resulta na supressão ou obstrução de uma contestação latente ou manifesta aos valores ou interesses do tomador de decisões” (1970, p. 44) - pode ser pesquisada mediante a identificação

⁵NT: *gate-keepers*, no original, foi traduzido como “porteiros”.

de reclamações encobertas e de conflitos que não entram na arena política. Se nenhuma queixa ou conflito deste tipo puder ser descoberto, aí sim, então, existiria consenso e não teria ocorrido uma não-tomada de decisões.

Bachrach e Baratz vão além, dando uma série de exemplos das diferentes formas que a não-tomada de decisões pode assumir. Primeiramente, apontam o uso da força para impedir que demandas cheguem ao processo político. Um exemplo é o amedrontamento exercido pelos brancos, sobre funcionários encarregados da fiscalização da observância dos direitos civis no sul dos Estados Unidos. Em segundo lugar, apontam as várias formas pelas quais o poder pode ser usado para impedir o surgimento de questões. A cooptação de grupos no âmbito de processos de tomada de decisões é uma ilustração disso. Em terceiro, regras ou procedimentos podem ser invocados para desviar contestações indesejáveis. Encaminhar questões a comitês ou comissões para estudo detalhado é um exemplo; rotular demandas como impatrióticas ou imorais é outra. Em quarto, regras e procedimentos existentes podem ser reformulados como uma forma de bloquear reivindicações. A estes exemplos, Bachrach e Baratz adicionam o argumento de que o poder pode ser exercido mediante reações antecipadas. Isto é, um ator, A, pode ser dissuadido de perseguir suas preferências por antecipar uma reação desfavorável por parte de outro ator, B. Reações antecipadas podem ocorrer quando um grupo da comunidade não consegue se mobilizar porque antecipa uma resposta desfavorável dos tomadores de decisões, ou quando os próprios tomadores de decisões resolvem não agir por contarem com a oposição dos atores políticos mais importantes. Embora estes exemplos envolvam um exercício do poder, Bachrach e Baratz notam que isto “não se trata de não-tomada de decisões no sentido estrito” (p. 46).

O valor da perspectiva da não-tomada de decisões foi demonstrado em um estudo sobre políticas relativas à poluição do ar nos Estados Unidos. O estudo, executado por Matthew Crenson (1971), compara duas cidades no que diz respeito à ação tomada para controlar a poluição do ar. As cidades vizinhas, Gary e East Chicago, em Indiana, são produtoras de aço. Embora East Chicago tenha aprovado uma lei controlando a poluição do ar em 1949, Gary não agiu até 1962. Crenson explica

as diferenças entre as duas cidades a partir da existência de muitas companhias siderúrgicas diferentes em East Chicago e da dominação de Gary por uma única empresa, a US Steel. O atraso legislativo de Gary resultou, afirma Crenson, da reputação de poder da US Steel. Esta, embora não fosse um ator político, exercia seu poder econômico de forma decisiva em função de reações antecipadas. A influência indireta foi, neste caso, decisiva. Líderes políticos de Gary, antecipando que a US Steel pudesse abandonar a cidade, afetando negativamente sua prosperidade, não aprovaram uma legislação restritiva. Em contraste, em East Chicago a fragmentação da indústria do aço implicava que fosse mais fácil, para aqueles que procuravam controlar a poluição do ar, assegurar uma ação favorável.

Conforme Crenson observa, o trabalho empírico de Dahl reconhece que o poder pode operar desta forma, como quando Dahl atribui influência indireta à comunidade de New Haven. Crenson observa que “se a influência indireta pode funcionar para residentes ordinários da comunidade, então não há nenhuma razão por que ela não possa funcionar para a US Steel ou a General Motors ou presidentes de bancos ou membros de famílias citadas na coluna social” (p. 108). Baseado nisto, Crenson apóia a crítica de Bachrach e Baratz aos pluralistas e afirma que a ação observável não oferece um guia completo acerca da distribuição do poder político. Não há dúvida de que o estudo de Crenson oferece suporte empírico significativo à tese da não-tomada de decisões. O método comparativo usado no estudo, além da atuação da influência indireta mediante reações antecipadas, ilustra a maneira como essa tese pode ser testada.

A terceira dimensão do poder

O debate sobre o poder avança um passo mais com Lukes (1974), que colocou a necessidade de que o poder fosse estudado em três dimensões. Primeiramente, há o exercício do poder que ocorre em conflitos abertos, observáveis, entre atores sobre questões fundamentais: o enfoque pluralista. Em segundo lugar, há o exercício do poder que ocorre em conflitos encobertos entre atores sobre

questões reais ou potenciais: o método de Bachrach e Baratz. Em terceiro, há a dimensão do poder que Lukes acrescenta, envolvendo o exercício do poder para modelar as preferências das pessoas de modo que não existam conflitos abertos nem encobertos. Em outras palavras, quando a terceira dimensão do poder funciona, há conflito *latente*.

Lukes afirma que uma situação de conflito latente é aquela que se poderia tornar um conflito aberto caso os atores sobre os quais é exercido o poder tomassem consciência dos seus próprios interesses. Neste caso, a diferença entre os desejos e preferências desses e daqueles que exercem o poder se tornaria explícita. Neste contexto, a definição de poder empregada por Lukes é que “A exerce poder sobre B quando A afeta B de um modo contrário aos interesses de B” (p. 27). Na visão de Lukes, a existência de um consenso não indica que o poder não esteja sendo exercido, pois, como ele afirma,

impedir as pessoas, em qualquer grau que seja, de terem reclamações mediante o modelamento de suas percepções, cognições e preferências a fim de que aceitem seu papel na ordem vigente, seja porque elas não podem ver ou imaginar uma alternativa, seja porque elas a vêem como natural e imutável ou, finalmente, porque elas a consideram como benéfica e fruto da ordem divina, não é o mais supremo e insidioso exercício do poder? Assumir que a ausência de reclamações seja igual ao consenso genuíno é simplesmente descartar a possibilidade de um consenso falso ou manipulado por decreto. (p. 24)

Em grande parte, a colocação de Lukes de que o poder deveria ser estudado em três dimensões é uma resposta à debilidade que ele percebe nos trabalhos dos pluralistas e de Bachrach e Baratz. Embora aceite a crítica de Bachrach e Baratz aos pluralistas e a superioridade da tese da não-tomada de decisões quando comparada com o enfoque decisional, Lukes afirma que a idéia da não-tomada de decisões é inadequada por não admitir a possibilidade de que o poder possa ser usado para impedir o surgimento de conflitos encobertos e questões

potencialmente emergentes. Bachrach e Baratz parecem ter reconhecido que o poder pudesse ser utilizado deste modo em suas primeiras obras, mas, como observamos, eles foram forçados a modificar sua posição devido à crítica de que reclamações e questões que não fossem evidentes não poderiam ser pesquisadas. Em conseqüência, eles chegaram próximo à defesa da metodologia que originalmente eles consideravam deficiente. Isto foi notado por Polsby (1980), que afirma que

Uma vez que o estudo da mobilização de opiniões requer o estudo das reações antecipadas de atores importantes da comunidade, métodos usuais - entrevistas e observações - podem ser usados para enfrentar o problema e não há nenhuma razão para supor que os pluralistas estejam menos aptos para lidar com ele do que quaisquer outros (p. 205).

Polsby também nota, ao comentar a reformulação de Bachrach e Baratz do conceito de não-tomada de decisão, que “definir ‘não-decisão’ como uma espécie de ‘decisão’ é reviver o próprio enfoque pluralista que estes autores anteriormente deploravam” (p. 211). Esta é também em parte a objeção de Lukes ao enfoque de Bachrach e Baratz e, em sua própria análise, ele procura manter a linha mais radical que estava implícita na declaração original da tese da não-tomada de decisões.

A relevância das idéias de Lukes foi explorada por Walsh e seus colegas numa análise do poder no interior de organizações. Walsh *et al.* (1981) coloca a necessidade de examinar não apenas conflitos visíveis em organizações, mas também, de acordo com Clegg (1975), o sistema de dominação. Dessa forma, eles aludem ao modo pelo qual “o conjunto prevalecente de valores (...) funciona sistematicamente, mediante sua expressão na organização, beneficiando alguns indivíduos ou grupos em detrimento de outros” (1981, p. 136). Walsh *et al.* asseveram que aqueles que ganham em uma organização não necessariamente o fazem pelo intermédio de combates abertos. Recorrendo às idéias de Bachrach e Baratz e também às de Lukes, eles afirmam que quem conquista vantagens se

beneficia dos valores dominantes, que “agem como padrões ou critérios para a operação de uma organização” (p. 137). De modo semelhante, um dos estudos sobre políticas de saúde de um dos autores demonstrou como o sistema de valores dominante na área da saúde favorece a profissão médica (Ham, 1982). A proeminência do modelo médico de saúde e doença vigente na área ajuda a manter a posição de poder dos médicos. Existem, de fato, outros valores e modelos de saúde, mas eles ficam em segundo plano em relação ao modelo médico. Como coloca Alford (1975a), a profissão médica é o interesse estrutural dominante no campo da saúde. Outros grupos são atacados ou são reprimidos e a predominância dos médicos força que as questões sejam definidas de uma forma que os favorece. Definições alternativas ou passam despercebidas ou são tão fracamente articuladas que não representam um desafio sério. Desta forma, o poder é exercido ainda que conflitos abertos possam não ocorrer. É neste ponto, quando a segunda dimensão do poder começa a fundir-se com a terceira, que Lukes diverge de Bachrach e Baratz. Em outras palavras, a proposição de que o poder possa ser usado para manipular os interesses e preferências das pessoas divide autores como Bachrach e Baratz de outros como Lukes. Isto sugere a necessidade de examinar a relação entre poder e interesses e a posição tomada por diferentes autores ao analisarem interesses.

Poder e interesses

A teoria pluralista é baseada em uma concepção liberal que iguala os interesses das pessoas a preferências por elas expressadas. Isto é, os pluralistas colocam que os interesses das pessoas são aquilo que elas afirmam ser e que a natureza destes interesses pode ser inferida através da observação da ação e da inação políticas. Esta concepção de interesses apresenta pelo menos duas dificuldades. Primeiro porque existem ocasiões em que as pessoas parecem agir - ou não - de um modo contrário a seus interesses. Um exemplo, tomado da literatura sobre poder comunitário, poderia ser o caso de varejistas que não conseguem se opor a planos de reestruturação urbana que prejudicariam seus negócios (Polsby, 1980,

p. 226). Em um caso como este, poder-se-ia dizer que os interesses reais dos varejistas não são refletidos no seu comportamento político. Ainda mais problemática é a segunda objeção à concepção liberal de interesses, isto é, ela não admite a possibilidade de existência de um falso consenso. Em outras palavras, se interesses forem equiparados a preferências expressas e existir um consenso, então deve se supor que este consenso é genuíno. Autores que não consideram legítima esta concepção de interesses têm procurado formas de distinguir interesses subjetivos daqueles objetivos ou reais. Conseqüentemente,

a busca de meios para descrever interesses como algo diferente das preferências manifestas ou dos desejos expressos dos atores torna-se uma parte integral de uma discussão sobre a adequação de uma ou outra descrição ou generalização sobre a configuração do poder em comunidades locais. (Polsby, 1980, p.221)

Ao examinarmos este argumento, pode ser útil retornar a uma das primeiras afirmações da posição pluralista de Robert Dahl. Em sua crítica aos teóricos do elitismo, Dahl reconhece que o teste proposto por ele para descobrir a existência de uma elite dominante (examinar casos envolvendo decisões-chave nas quais preferências da elite entrem em choque com as de outros grupos) pode não ser apropriado em ditaduras totalitárias. A razão, é que nestas ditaduras “o controle exercido pela elite sobre a expressão da opinião é tão grande que, abertamente, não há discordância” (1958, p.468). Dahl prossegue, admitindo que, mesmo nos Estados Unidos,

uma elite dominante pode ser influente sobre idéias, atitudes e opiniões a ponto de existir uma espécie de falso consenso - não o consenso falsificado de uma ditadura totalitária e terrorista, mas uma aderência, manipulada e aparentemente auto-imposta, de vastos setores da comunidade às normas e metas da elite. (*ibid.*)

Entretanto, Dahl afirma que ou o consenso é perpétuo, caso em que não é possível determinar quem governa e quem é governado, ou não é; caso em que

questões concretas podem ser examinadas para descobrir quais grupos conseguem que suas preferências sejam adotadas.

Assim, Dahl reconhece a possibilidade de que uma elite possa ser capaz de controlar a opinião e, em seu estudo empírico de New Haven, ele admite que “os líderes não reagem meramente às preferências dos eleitores; eles também modelam preferências” (1961, p. 164). É precisamente neste ponto que Lukes se apóia para articular a terceira dimensão do poder. Lukes coloca que um consenso falso ou manipulado pode existir e ser mantido mediante a dominação exercida por um grupo poderoso. Afirmando que “a forma mais efetiva e insidiosa de uso do poder é impedir (...) que o conflito surja” (p. 23), Lukes discorda de que os desejos das pessoas sejam modelados pela sociedade em que elas vivem e que estes desejos possam não ser os mesmos que seus interesses reais. A questão que isto levanta é: as pessoas têm interesses que diferem de suas preferências manifestas e, se assim for, como pode ser conhecida a natureza destes interesses?

Conforme observamos, os pluralistas negariam a existência de interesses que fossem diferentes das preferências expressas. Os métodos de pesquisa comportamentais usados pelos pluralistas não fornecem bases para verificar a existência de um falso consenso, exceto mediante a investigação do que acontece quando o consenso é rompido. A posição pluralista é bem representada por Polsby, que aponta o perigo de que observadores aleguem conhecer os interesses reais dos cidadãos, em situações em que eles próprios não admitam a existência de tais interesses (1980, p. 224). Na opinião de Polsby, os pesquisadores devem ser extremamente cautelosos ao irem além do que é expresso pelas pessoas como sendo suas preferências ao analisar relações de poder, embora ele aceite a possibilidade de que existem situações nas quais as pessoas não agem no sentido de maximizar seus valores ou interesses. Contrariamente a esta posição, Lukes sustenta que as preferências expressas pelas pessoas podem ser modeladas pela socialização, pela educação e pela mídia e que seus interesses reais podem ser estabelecidos somente através do exame do que elas escolheriam ao exercerem uma escolha livre destas sujeições. Dito de outra

forma, Lukes afirma que interesses reais só podem ser identificados em condições de *autonomia relativa*. A dificuldade com isto é como criar tais condições.

Um enfoque ligeiramente diferente à questão de interesses é proporcionado por Saunders. Como Lukes, Saunders afirma que as preferências das pessoas são condicionadas desde o nascimento, não podendo, portanto, ser tomadas como uma indicação de interesses reais. Além disto, ele afirma que mecanismos ideológicos modelam o modo como as pessoas interpretam o mundo e servem para perpetuar e transmitir um sistema de valores e crenças sobre este mundo. Estes mecanismos podem ser o resultado da dominação exercida por grupos particulares e podem servir aos interesses destes grupos, mas “ideologias dominantes refletem (em certo grau) as experiências de vida de todas as classes e fazem sentido justamente por serem fundadas na forma de vida da sociedade como um todo” (1980, pp. 55-6). É isto, mais que a manipulação consciente, que faz da ideologia uma força tão poderosa e que, presumivelmente, está por trás da referência de Dahl à aderência da comunidade a um conjunto de normas e metas aparentemente auto-impostas. Saunders afirma que interesses reais dentro de uma ideologia dominante podem ser identificados avaliando os custos e benefícios associados a arranjos sociais particulares que incorrem diferentes grupos de atores. Isto envolve “uma definição de interesse que, embora contestável em última instância, repousa todavia sobre a suposição de que interesses reais se referem a obter benefícios e evitar custos em uma situação particular” (p. 45). Assim, de acordo com esta formulação, examinar quem ganha e quem perde em uma comunidade ou sociedade particular revela aqueles cujos interesses reais foram ou não contemplados.

Saunders concorda com Bachrach e Baratz, na afirmação de que a questão central em pesquisas sobre o poder é quem se beneficia. A objeção dos pluralistas a este enfoque é formulada por Polsby, que afirma que quem se beneficia é uma questão interessante e frutífera para pesquisa, mas ela é diferente da questão relativa a quem governa. O problema colocado por Polsby é que

Mesmo que possamos mostrar que um dado *status quo* beneficie algumas pessoas desproporcionalmente (como eu acho que podemos fazer para qualquer *status quo* do mundo real), uma tal demonstração não consegue provar que estes beneficiários tenham criado o *status quo*, ajam de forma significativa para mantê-lo ou que possam, no futuro, vir a agir efetivamente para impedir que ele mude. (1980, p. 208)

A colocação de Polsby é um lembrete útil de que indivíduos ou grupos podem ser beneficiados por processos de formulação de políticas de forma não intencional. O que isto sugere é que há uma necessidade de estabelecer claras ligações entre a distribuição de benefícios e o modo pelo qual as questões são resolvidas. O caso estudado por Crenson sobre poluição do ar é uma tentativa de se fazer isto e, como observamos, o valor particular de seu trabalho está em mostrar como um padrão de benefícios pode ser mantido mediante a atuação de reações antecipadas e da influência indireta no processo de elaboração de políticas. Em uma linha semelhante, Saunders aponta para o efeito que rotinas políticas podem ter sobre a atividade política. Recorrendo ao trabalho de Parry e Morriss (1974), Saunders afirma que o acesso ao poder funciona de modo a favorecer algumas parcelas da população em detrimento de outras. Vários estudos dão suporte a este argumento, demonstrando como certos grupos podem mais facilmente participar de processos de tomada de decisões do que outros (por exemplo, Dearlove, 1973, e Newton, 1976). Efetivamente, então, as regras de acesso reforçam a posição de grupos poderosos e funcionam de uma forma contrária aos interesses dos desprovidos de poder. Baseado em trabalho empírico realizado no distrito de Croydon, ao sul de Londres, Saunders sustenta que o fracasso em mobilizar grupos da classe trabalhadora é freqüentemente muito mais devido ao fatalismo sobre o provável sucesso da ação política do que uma incapacidade de se identificar reclamações. Igualmente, ele demonstra como interesses empresariais desfrutavam de contatos próximos com líderes políticos locais, ainda que estes interesses não controlassem diretamente o Conselho de Croydon. O meio empresarial era capaz de tirar proveito das decisões do conselho porque:

Em seus clubes, comitês e conselhos, assim como em suas reuniões mais formais de consulta, os vários representantes da comunidade empresarial de Croydon interagem regularmente com líderes políticos que geralmente acreditam no que eles acreditam, pensam o que eles pensam e querem o que eles querem. Nenhum grupo de pressão, não importa quão bem organizado ou bem conectado, desfruta de um relacionamento como este, pois, em um contexto tão fértil, opiniões, sugestões e modos de pensamento passam quase imperceptivelmente, como que por osmose, de empresários para políticos e de políticos para empresários. No relacionamento entre os líderes políticos e empresariais locais, a camaradagem política atingiu sua forma mais alta e refinada. (Saunders, 1980, p. 324)

Baseado nestas descobertas, Saunders afirma que rotinas e regras de acesso podem ser tão significativas quanto a ideologia dominante em termos de padrões de comportamento político.

Outra abordagem dessa questão é encontrado no estudo de Blowers sobre a poluição na Inglaterra, o incômodo causado pelas olarias de Bedfordshire (Blowers, 1984). Este estudo mostra, a partir de uma comparação entre as perspectivas pluralista, elitista e estruturalista, como um problema inicialmente não considerado pela comunidade é introduzido na agenda política. O termo estruturalista refere-se aqui a uma posição teórica próxima àquela dos neo-marxistas modernos que vêem uma importância determinante na predominância de interesses econômicos. Estes são vistos, como no caso analisado por Crenson, como que explicando o fato de que a questão não tenha sido incluída na agenda política durante um período considerável. Uma mudança no clima econômico reduziu o poder das olarias de determinar a agenda. Um dos autores esteve envolvido num estudo sobre o surgimento de uma questão relativa à poluição agrícola na agenda política (Hill, Aaronovitch e Baldock, 1989) que, similarmente, sugeria que a análise estrutural utilizada por Blowers oferecia um caminho para a explicação. A diferença interessante, neste caso, era a evidência de que o

relacionamento variável dos britânicos para com a Comunidade Econômica Européia estivesse solapando o poder de interesses agrícolas de manter seu comportamento poluidor fora da agenda política.

Blowers descreve a perspectiva estruturalista como derivando da análise marxista do poder (conforme discutido no Capítulo 2). Todavia, ele admite que isto tende, na prática, a resumir-se a uma forma de determinismo econômico que não leva a uma explicação detalhada dos fatos. Mas, seguramente, o interessante sobre estes dois os casos é o fato de o determinismo estar relacionado a um conjunto particular de circunstâncias econômicas e políticas que não permanecem constantes ao longo do tempo, o que está bastante longe do determinismo simplista do marxismo clássico.

Vários destes pontos são reiterados no trabalho de Offe, que procura proporcionar uma explicação geral da atividade política e da atenção seletiva dada a questões em sociedades capitalistas contemporâneas. Recorrendo à análise de sistemas de Easton e à tese da não-tomada de decisões de Bachrach e Baratz, Offe afirma que “em sistemas de capitalismo avançado regulado pelo Estado, a estabilidade política pode ser mais confiavelmente assegurada mediante a exclusão sistemática e a supressão de necessidades que, se articuladas, ameaçariam o sistema” (1976, p. 397). Segundo Offe, várias regras de exclusão, que são uma parte intrínseca das instituições e estruturas capitalistas, funcionam de modo a selecionar certas questões para que recebam atenção e a omitir outras. Os mecanismos de seleção incluem aqueles discutidos por Saunders - ideológicos e relativos a procedimentos - e mecanismos repressivos, além dos mecanismos estruturais. Os primeiros compreendem a aplicação ou a ameaça de medidas repressivas pela polícia, pelas forças armadas e pelo poder judiciário, enquanto os outros incluem limites formais e informais relativos aos assuntos com que o Estado pode lidar. Estes mecanismos atuam como “um sistema de filtros” (1974, p. 39), estreitando a área de atuação de eventos políticos e encobrendo demandas cujo tratamento não interessa à acumulação de capital. Segundo Offe, a dificuldade da pesquisa destes mecanismos e da demonstração da existência de um padrão consistentemente tendencioso na filtragem resulta do fato de o Estado

capitalista ter que negar seu caráter de classe e alegar neutralidade como uma condição para sua sobrevivência. No entanto, ele afirma que o Estado realmente intervém a fim de apoiar interesses capitalistas e, neste sentido, há uma tendência sistemática no que o Estado faz. Ao mesmo tempo, analogamente às visões da teoria corporativista, Offe mostra que a ação autônoma é crescentemente um aspecto da intervenção estatal sob condições do capitalismo avançado.

Conclusão

Neste capítulo exploramos algumas das áreas de desacordo entre autores que examinam o conceito de poder e os métodos de pesquisa da estrutura do poder. A conclusão indicada por nossa resenha da literatura é que um enfoque baseado em decisões, ainda que importante, fornece apenas um ponto de partida para a compreensão das complexidades das relações de poder. Conflitos sobre questões-chave fornecem alguma evidência sobre a natureza e a distribuição do poder, mas esta evidência precisa ser suplementada pela análise de processos de não-tomada de decisões. Em muitos casos, não-decisões tomam a forma de decisões e podem ser investigadas com o uso da metodologia empregada pelos pluralistas. Isto se aplica, por exemplo, à supressão forçada de demandas, encaminhando questões para estudos em comitês e comissões, e à cooptação de grupos de tendências políticas contrárias à dominante. Igualmente, o modo pelo qual rotinas políticas geram ou reforçam opiniões particulares e a maioria dos casos ilustrativos em que a tomada de decisões é afetada por reações antecipadas, pode ser investigado usando métodos convencionais de pesquisa. Mais problemático é a maneira de estudar o poder quando ele é exercido no sentido de modelar as preferências das pessoas. Esta, a terceira dimensão do poder, é ao mesmo tempo o aspecto do poder mais importante e mais difícil de se pesquisar. No entanto, asseveramos que o esforço é válido, apesar dos problemas, e mostramos algumas maneiras de como isto pode ser feito.

Esta é uma área de estudo em que há vantagens a serem obtidas pela aplicação da abordagem recomendada no Capítulo 1, derivada do trabalho de Graham

Allison. Isto é, usar simultaneamente teorias aparentemente conflitantes, de maneira a obter discernimentos complementares. O uso de uma abordagem deste tipo por Blowers em seu estudo sobre poluição influenciou um dos autores a tentar algo semelhante (Hill, Aaronovitch e Baldock, 1989). As observações de Blowers a respeito deste método são instrutivas:

é óbvio que perspectivas diferentes iluminam aspectos diferentes do conflito do poder e que cada uma delas é incompleta. As teorias pluralistas são particularmente fortes na análise da fase ativa do conflito e quando há evidência para embasar idéia de que existe participação muito difundida, da receptividade e definição do papel dos atores. A crítica neo-elitista é de certa forma complementar... Mas o estruturalismo leva a análise adiante com sua ênfase na natureza de classe dos interesses e das forças econômicas subjacentes, e sua negação da importância da ação individual para na explicação da natureza dos resultados do conflito. (Blowers, 1984, pp. 250-1)

Contudo, como mostramos acima, a perspectiva estrutural não necessariamente coloca “interesses de classe” e “forças econômicas” como os únicos tipos de agentes determinantes. No conceito de estrutura está implícito um sistema que dá dominância a uma série de grupos poderosos (veja Degeling e Colebatch, 1984, para uma discussão da relevância desta teoria sociológica da administração pública). Tais grupos incluem elites profissionais e burocráticas, pessoas do sexo masculino, grupos étnicos, religiosos ou lingüísticos específicos e outros. Práticas habituais e modos de organização dão uma forma estrutural a esta dominância. Ela pode ser inserida na linguagem e manifestada simbolicamente sob várias formas.

No entanto, estruturas como constituições (veja referências no primeiro capítulo deste livro) não são fixas nem imutáveis. Elas são modificadas pela ação e algumas ações podem ser especificamente direcionadas à tentativa de modificação das estruturas. A ordem reinante é continuamente renegociada. Esta

renegociação, certamente, não é um processo fácil, mas ao abordarmos os determinantes da tomada de decisões, ela não deve ser inteiramente desconsiderada (este tipo de enfoque no relacionamento entre estrutura e ação é explorado no trabalho sociológico de Giddens: veja Bryant e Jary, 1991, para uma discussão do assunto). Estes são temas aos quais retornaremos no último capítulo.

5. Racionalidade e Tomada de Decisões

Pode-se classificar os autores que tratam o tema da tomada de decisões, grosso modo, em duas escolas: aqueles que se concentram na relação entre o poder e tomada de decisões e aqueles que examinam a relação entre a racionalidade e a tomada de decisões. A literatura sobre poder e tomada de decisões foi discutida com certo detalhe no capítulo anterior. Neste capítulo, voltamos nossa atenção à análise da racionalidade e a tomada de decisões, concentrando-nos, em particular, no debate entre autores que analisam a tomada de decisões referindo-a a modelos racionais e autores que retratam a tomada de decisões como um processo incremental. Ao contrário de alguns autores, não aceitamos que este seja um debate artificial (Smith e May, 1980). É correto observar que modelos racionais geralmente servem propósitos prescritivos e modelos incrementais tendem a ser freqüentemente descritivos. Além disto, temos aqui um ponto importante no qual a análise *da* política e análise *para a* política caminham juntas. Há uma busca contínua de modelos prescritivos que não sofram nem do irrealismo do modelo racional do tipo ideal nem da “incomplitude” dos enfoques incrementais. Esta busca, e o debate entre autores que se têm engajado nela, é a preocupação central deste capítulo. O capítulo evolui através de um exame do modelo racional do tipo ideal até uma consideração do incrementalismo e uma análise de formas intermediárias entre estes dois enfoques. Os pontos fracos e fortes de cada modelo são avaliados e no final do capítulo é feita uma tentativa de estabelecer ligações entre a discussão sobre a racionalidade e tomada de decisões e a análise do papel do Estado e do poder contida em capítulos anteriores.

Modelos racionais

O livro de Herbert Simon, *Administrative Behaviour* (Comportamento Administrativo), publicado pela primeira vez em 1945, é a primeira contribuição à

reflexão sobre tomada de decisões no interior de organizações. Em seu livro, Simon afirma que teorias da administração devem estar focalizadas na tomada de decisões. Em contraste a autores anteriores, que se concentravam em maneiras de assegurar a ação efetiva dentro de organizações, Simon procura examinar em algum detalhe os processos que conduzem à ação. Em sua visão, uma teoria da administração tem que se preocupar com “os processos de decisão assim como com os processos de ação” (Simon, 1945, p. 1) e é para este fim que ele tenta especificar exatamente o que está envolvido na tomada de decisões.

Começando com uma definição de decisão como uma escolha entre alternativas, Simon afirma que a escolha racional, que envolve a seleção de alternativas “que conduzem à realização de metas ou objetivos dentro de organizações”, é de importância fundamental para dar significado ao comportamento administrativo. Isto é, o comportamento administrativo é propositado se for guiado por metas. Em qualquer organização deve haver vários modos de se atingir metas e, quando colocado face a face com a necessidade de realizar uma escolha entre alternativas, o tomador de decisões racional deve escolher a mais apta a alcançar o resultado desejado. Em suma, então, a tomada racional de decisões envolve a seleção da alternativa que maximizará os valores do tomador de decisões, sendo a seleção realizada em função de uma análise compreensiva das alternativas e de suas conseqüências.

Simon admite que há diversas dificuldades relativas a esta abordagem. A primeira é: de quem são os valores e objetivos a serem usados no processo de tomada de decisões? Claramente, organizações não são entidades homogêneas e os valores da organização como um todo podem diferir daqueles dos indivíduos que nelas atuam. A resposta de Simon a este argumento é afirmar que “uma decisão é ‘organizacionalmente’ racional se ela for orientada de acordo com as metas da organização; ela é ‘pessoalmente’ racional se orientada de acordo com às metas do indivíduo” (p. 76-7).

Isto leva a uma segunda dificuldade com a abordagem de Simon, ou seja, o fato de que pode não fazer sentido se referir às metas de uma organização. Esta

dificuldade é semelhante a que fizemos referência no Capítulo 1, quando da discussão sobre política (*policy*). Isto é, as declarações de intenção estabelecidas no interior de organizações são implementadas por indivíduos e grupos que, muitas vezes, interpretam estas declarações de forma discricionária. Se, conforme discutiremos no próximo capítulo, uma política é executada em certo grau ou, pelo menos, reformulada na medida em que for implementada, pode ser então menos útil referir-se às metas de uma organização que às daquelas dos indivíduos e grupos que a constituem.

A terceira grande dificuldade com o modelo da racionalidade de Simon é que, na prática, a tomada de decisões raramente acontece de maneira tão lógica, compreensiva e propositada. Entre as razões para isto podemos citar: é quase impossível considerar todas as alternativas durante o processo de decisão; o conhecimento das conseqüências das várias alternativas é necessariamente incompleto; a avaliação destas conseqüências envolve incertezas consideráveis. É precisamente devido a estas limitações da racionalidade humana, afirma Simon, que a teoria administrativa é necessária. Conforme ele observa em *Administrative Behaviour*,

A necessidade de uma teoria administrativa reside no fato de que há limites práticos à racionalidade humana e que estes limites não são estáticos, mas dependem do ambiente da organização na qual as decisões dos indivíduos ocorrem. Conseqüentemente, a tarefa da administração é conceber este ambiente, de tal forma que o indivíduo se aproxime tanto quanto seja praticável da racionalidade (julgada em termos das metas da organização) em suas decisões.
(p. 241)

O que Simon está discutindo, portanto, é a necessidade de se explorar maneiras de melhorar a racionalidade no âmbito de organizações.

Há uma quarta dificuldade para se conseguir isto, a saber, como separar fatos de valores, e meios de fins, no processo de tomada de decisões. O modelo racional ideal postula a especificação prévia dos fins pelo administrador e a identificação

dos meios para se atingir estes fins. Simon observa uma série de problemas com o esquema meios-fins, inclusive o de separar fatos de valores. Como ele discute, os meios para alcançar fins não são destituídos de valores e uma forma de se enfrentar isto tem que ser encontrada na tomada de decisões. A solução proposta por Simon é “Uma teoria de decisões em termos de possibilidades alternativas de comportamento e suas conseqüências” (p. 66) na qual “A decisão envolve três passos:

- 1) a listagem de todas as estratégias alternativas;
- 2) a determinação de todas as conseqüências que decorrem de cada estratégia;
- 3) a avaliação comparativa destes conjuntos de conseqüências” (p. 67).

A racionalidade tem um lugar neste modelo em que “A tarefa de decisão racional é selecionar dentre as diversas estratégias possíveis uma que seja sucedida pelo conjunto de conseqüências preferido” (*ibid.*).

Por conseguinte, o modelo racional meios-fins é, como Simon sempre pretendeu, uma visão idealizada da tomada de decisões em organizações. Entretanto, não é de maneira nenhuma claro que a teoria de possibilidades alternativas de comportamento seja menos idealista. Simon reconhece isto e menciona várias formas em que o comportamento real diverge da teoria. Da mesma forma, Simon elabora em seu trabalho posterior a idéia de “racionalidade restrita¹” (1957, p. xxiv) para descrever a tomada de decisões na prática. A racionalidade restrita implica que o tomador de decisões escolha uma alternativa que não necessariamente maximize seus valores, mas que seja satisfatória ou suficientemente boa. O termo “satisfatório” descreve este processo e a racionalidade restrita habilita o administrador às voltas com uma decisão a simplificar o processo por não ter que examinar todas as alternativas possíveis. Ao contrário, são adotadas “regras de polegar”² e, em função disto, opções e conseqüências importantes podem ser

¹NT: *bounded rationality*, no original, foi traduzido como “racionalidade restrita”.

²NT: *rules of thumb*, no original, foi traduzido como “regras de polegar”.

ignoradas. Deste modo, as exigências rigorosas do modelo racional-compreensivo são evitadas e substituídas por um conjunto mais realista de critérios. Simon afirma que o bom senso e simulações por computador do comportamento humano em tomadas de decisões servem para verificar que a racionalidade restrita é uma descrição correta da tomada de decisões “em seus principais aspectos” (1957, p. xxvii).

Incrementalismo

A adoção da racionalidade restrita por Simon encontra eco no trabalho de Charles Lindblom (1959). Como Simon, Lindblom é um crítico do método racional-compreensivo de tomadas de decisões. Em seu lugar, Lindblom lança uma abordagem denominada “comparações sucessivas limitadas”. A abordagem racional-compreensiva é caracterizada pelo método da raiz, começando com questões básicas em cada ocasião e desenvolvendo-se de baixo para cima; o método das comparações sucessivas limitadas é caracterizado como o método dos ramos, partindo das situações existentes e modificando-se incrementalmente. As duas abordagens são comparadas na Figura 5.1.

Ao descrever a tomada de decisões por comparações sucessivas limitadas, Lindblom reitera muitas das reservas de Simon sobre o modelo racional. Estas reservas são listadas mais completamente no trabalho posterior de Lindblom, onde ele menciona oito falhas de adaptação do modelo racional-compreensivo, ao qual se refere também como o ideal sinóptico. Segundo Lindblom, o ideal sinóptico não é:

1. Adaptado às limitadas capacidades humanas para resolver problemas.
2. Adaptado à inadequação da informação.
3. Adaptado ao custo da análise.
4. Adaptado a falhas na construção de um método estimativo satisfatório.

5. Adaptado às estreitas relações observadas entre fato e valor na elaboração de políticas.
6. Adaptado à abertura do sistema de variáveis sobre o qual ele opera.
7. Adaptado à necessidade do analista de seqüências estratégicas de movimentos analíticos
8. Adaptado às diversas formas em que os problemas relacionados às políticas realmente ocorrem (Braybrooke e Lindblom, 1963).

Racional-compreensivo (raiz)

Comparações sucessivas limitadas
(ramo)

1a Clarificação de valores ou objetivos distintos da, e geralmente pré-requisitos, à análise empírica de políticas alternativas

2a A formulação de políticas é portanto abordada mediante a análise meios-fins: primeiro os fins são isolados, então se procura os meios para atingi-los

3a O teste de uma “boa” política é sua capacidade de mostrar ser o meio mais apropriado para os fins desejados

4a A análise é compreensiva; cada fator relevante é levado em conta

5a Confia-se freqüente e pesadamente na teoria

1b A seleção de metas e valores e a análise empírica da ação necessária não são distintas mas intimamente entrelaçadas

2b Dado que meios e fins não são distintos, a análise meios-fins é freqüentemente inapropriada ou limitada

3b O teste de uma “boa” política é tipicamente o fato de vários analistas concordarem acerca de uma política (sem que necessariamente concordem que ela seja o meio mais apropriado para alcançar um dado objetivo acordado)

4b A análise é drasticamente limitada:

i) resultados possíveis importantes são negligenciados

ii) políticas alternativas potenciais importantes são negligenciadas

iii) valores afetados importantes são negligenciados

5b Uma sucessão de comparações reduz grandemente, ou elimina, a dependência da teoria

Figura 5.1 Modelos de tomada de decisões (fonte: Lindblom, 1959)

Conseqüentemente, a tomada de decisões procede na prática por comparações sucessivas limitadas. Isto permite simplificações, não apenas porque reduz o número de alternativas consideradas àquelas que pouco diferem das políticas existentes, mas também pelo fato de ignorar conseqüências de outras políticas possíveis. Além disto, a decisão por comparações sucessivas limitadas envolve a análise simultânea de fatos e valores e de meios e fins. Como Lindblom afirma, “escolhe-se entre valores e entre políticas ao mesmo tempo” (1959, p. 82). Isto é, ao invés de especificar objetivos e então avaliar que políticas cumpririam estes objetivos, o tomador de decisões chega às decisões comparando políticas específicas segundo o grau em que estas levam cumprimento dos objetivos. Para Lindblom, o teste de uma boa política não é, como o modelo racional-compreensivo postula, que a política maximize os valores do tomador de decisões. Ele é, mais propriamente, o fato de uma política assegurar ou não a concordância dos interesses envolvidos.

Este tema foi retomado muito vigorosamente por Gregory (1989), discordando do ataque ao “racionalismo” feito por Goodin (1982), e questionando o valor da adoção de uma abordagem “ideal” que desafie abertamente as realidades políticas. Na verdade, visto que este é um caso em que questionaríamos o uso da própria palavra “racionalismo”, a ele retornaremos.

Lindblom afirma que o incrementalismo é tanto uma boa descrição de como políticas são realmente elaboradas quanto um modelo de como decisões deveriam ser tomadas. Prescritivamente, uma das vantagens alegadas de “arrastar-se na lama”¹ é que erros sérios podem ser evitados se apenas mudanças incrementais forem feitas. O tomador de decisões, “sentindo a intensidade da corrente”, pode avaliar as conseqüências das ações que pretende tomar e decidir se deve

¹NT: A expressão *muddling through*, usada no original em sentido figurado, significa “alcançar resultados apropriados sem ter um plano claro ou usando os melhores métodos”.

prossequir ou mudar de direção. Lindblom enfatiza que comparações limitadas sucessivas são um método. Apesar de suas falhas reconhecidas, deve-se preferir este método a “uma tentativa fútil de compreensão sobre-humana” (1959, p. 88). Dada a natureza rudimentar do processo que é geralmente empregado na tomada de decisões, Lindblom mantém que o melhor que se pode esperar é procurar mais eficiência ao “arrastar-se na lama”.

Estes pontos são desenvolvidos em detalhe nos trabalhos posteriores de Lindblom. Em *A Strategy of Decision* (Uma Estratégia de Decisão), livro que ele escreveu em parceria com David Braybrooke (1963), Lindblom descreve em detalhe a estratégia do incrementalismo desarticulado², que é um refinamento do método das comparações sucessivas limitadas. O incrementalismo desarticulado envolve o exame de políticas que diferem entre si incrementalmente e que, por sua vez, diferem incrementalmente do *status quo*. A análise não é compreensiva, mas limitada a comparações de diferenças marginais entre os resultados esperados. Utilizando o incrementalismo desarticulado, o tomador de decisões retorna continuamente a problemas e procura minorar estes problemas antes que atingir um estado ideal futuro. Além disso, os tomadores de decisões ajustam objetivos a meios disponíveis ao invés de se esforçarem por atingir um conjunto fixo de objetivos. Braybrooke e Lindblom observam que o incrementalismo desarticulado é característico dos Estados Unidos, onde “a elaboração de políticas processa-se mediante uma série de aproximações. Uma política é direcionada a um problema; sua implementação é tentada, ela é alterada, tentada em sua forma alterada, alterada novamente e assim por diante” (p. 73). Aqui há semelhanças com o trabalho de Wildavsky (1979), que afirma que problemas não são resolvidos mas contornados e substituídos por outros, sendo ele igualmente crítico do modelo racional. Braybrooke e Lindblom descrevem a estratégia como incrementalismo desarticulado porque políticas e problemas são analisados em pontos diferentes sem coordenação aparente.

²NT: *disjointed incrementalism*, no original, foi traduzido como “incrementalismo desarticulado”.

Este tema de coordenação é explorado no livro *The Intelligence of Democracy* (A Inteligência da Democracia, 1965) de Lindblom. O problema abordado neste livro é como conseguir coordenação entre pessoas na ausência de um coordenador central. Ajuste mútuo entre partidários³ é o conceito que Lindblom desenvolve para descrever como a coordenação pode ser alcançada em uma tal situação. Ajuste mútuo entre partidários é o processo pelo qual tomadores de decisões independentes coordenam seu comportamento. Ele envolve ajustes adaptativos “nos quais um tomador de decisões simplesmente adapta-se a decisões em torno dele” e ajustes manipulados “nos quais o tomador de decisões procura antecipar a reação que um outro tomador de decisões teria” (1965, p. 33). Cada uma destas formas de ajuste é então dividida em várias formas mais específicas de comportamento, incluindo negociação e barganha. Em um artigo posterior, Lindblom (1979) observa que, embora não haja nenhuma conexão necessária entre o ajuste mútuo entre partidários e a mudança política mediante pequenos passos, ambos estão intimamente vinculados na prática. Isto foi mostrado, por Harrison, Hunter e Pollitt (1990, pp. 8-13), como sendo uma fraqueza da colocação de Lindblom, já que uma seqüência de mudanças essencialmente incrementais pode bem ocorrer num contexto em que certos partidários são dominantes e que, portanto, não ocorra um “ajuste mútuo”. Eles afirmam que isto foi característico da mudança na política britânica de saúde, onde os interesses dos médicos predominaram. Veremos, no final deste capítulo, que este é um assunto sobre o qual o próprio Lindblom pensou novamente. Considerados em conjunto, todavia, o ajuste mútuo entre partidários, o incrementalismo desarticulado e as comparações sucessivas limitadas constituem os conceitos fundamentais do modelo incrementalista da tomada de decisões.

Há uma grande concordância na literatura sobre tomada de decisões de que o incrementalismo desarticulado é uma boa descrição de como decisões são realmente tomadas em organizações. Porém, o modelo racional-compreensivo é

³NT: *partisan mutual adjustment*, no original, foi traduzido como “ajuste mútuo entre partidários”.

ainda importante por continuar a influenciar tentativas de se melhorar a máquina do governo em vários países. No contexto britânico, isto pode ser visto no desenvolvimento do sistema do Comitê de Inspeção do Gasto Público (*PESC, Public Expenditure Survey Committee*) para o planejamento dos gastos públicos e a subsequente introdução de orçamento por programa, análise e revisão de programas e o Grupo Central de Revisão de Políticas (*Central Policy Review Staff*) (Blackstone e Plowden, 1988). Novamente, o sistema de planejamento introduzido no Serviço Nacional de Saúde (*NHS, National Health System*) em 1976, foi apresentado como um processo envolvendo levantamento de inventários de serviços, determinação de objetivos e definição de estratégias, desenvolvimento de um plano e a monitoração de sua implementação. Estes exemplos, muitos dos quais têm suas raízes na experiência norte-americana, sugerem que o ideal de compreensão racional seja ainda poderoso.

No entanto, a experiência de várias destas inovações confirma as objeções de Lindblom à abordagem sinóptica. Uma literatura extensa foi desenvolvida sobre a contribuição da pesquisa ao governo (veja, em particular, Bulmer, 1987, e Booth, 1988). Ela é em geral pessimista sobre o grau em que essas inovações levam a resultados compatíveis com o modelo racional. Ao contrário, o melhor que se pode ser esperar é que elas contribuam indiretamente na tomada de decisões, executando uma função de “esclarecimento” (Weiss, 1977; Thomas, 1985). De forma semelhante, um estudo do PESC, por exemplo, chegou à conclusão de que longe de acentuar a racionalidade, o PESC acabou por reforçar o incrementalismo (Heclo e Wildavsky, 1981). Analogamente, pesquisadores que analisaram a operação do sistema de planejamento do NHS observaram a falha dos planejadores de saúde em conviver de acordo com o ideal sinóptico (Barnard *et al.*, 1980. p. 263). Estudos de elaboração de políticas em organizações são repletos de exemplos que demonstram a falha da compreensão racional e a supremacia do incrementalismo. Isto não quer dizer que o incrementalismo seja o único modo através do qual decisões são tomadas na prática, pois há evidências de que outras abordagens são algumas vezes adotadas (Vickers, 1965; Ham, 1981). A questão que surge é: qual a posição prescritiva que deveria ser adotada

em vista da experiência pouco satisfatória com o ideal racional? Das muitas tentativas de se responder a esta questão, duas em particular sobressaem: a discussão de Dror (1964) do modelo normativo ótimo e o trabalho de Etzioni (1967) sobre a exploração mista. Consideremos estes modelos a seguir.

Métodos ótimos e exploração mista

Embora Dror esteja em geral de acordo com o trabalho de Lindblom, ele é um crítico da inclinação conservadora que ele detecta no incrementalismo. O problema identificado por Dror, é o fato de que a estratégia de “arrastar-se na lama” proposta por Lindblom, tende a atuar “como um reforço ideológico das forças pró-inércia e anti-inovação” (1964, p. 153). Segundo Dror, esta estratégia só é aceitável se as políticas existentes forem, em seus aspectos principais, satisfatórias, se há um alto grau de continuidade da natureza dos problemas e um alto grau de continuidade dos meios disponíveis para lidar com eles. Estes critérios podem ser cumpridos quando há uma grande estabilidade social e Dror afirma que o incrementalismo pode ser apropriado em muitas áreas de política nos Estados Unidos. Mas onde essas condições não prevalecem, e onde uma sociedade está buscando mudanças sociais significativas, o incrementalismo não será apropriado.

A alternativa de “arrastar-se na lama”, sugere Dror, não é o modelo racional-compreensivo, mas um modelo normativo ótimo que é capaz de “combinar realismo e idealismo” (p. 157). Grosso modo, um tal modelo envolve tentativas de aumentar tanto os elementos racionais quanto os extra-racionais na tomada de decisões. Os elementos extra-racionais incluem o uso de julgamentos, invenção criativa, **brainstorming**⁴ e outras abordagens. Os elementos racionais envolvem não um exame compreensivo de alternativas e de suas conseqüências nem o

⁴NT: Foi mantida a expressão original, que significa “debate livre entre participantes a fim de se angariar idéias acerca de um dado tema”.

esclarecimento completo de valores e objetivos, mas uma revisão seletiva de opções e alguma explicação de metas. Isto implica em um método de tomada de decisões situado em algum lugar entre os métodos racional-compreensivo e incremental. Assim, embora Dror aceite a validade do incrementalismo como uma teoria descritiva, ele considera necessário um método capaz de melhorar o processo de tomada de decisões. Uma das características do método que propõe, é a ênfase na meta-elaboração de políticas, isto é, “elaboração de políticas sobre como fazer políticas” (1968, p. 160). Na análise de Dror há uma necessidade de se investir recursos na concepção de procedimentos para a elaboração de políticas destinadas à produção de melhores decisões.

A resposta de Lindblom a Dror é afirmar que as condições necessárias para o incrementalismo são encontradas em uma democracia política como os Estados Unidos e também em ditaduras relativamente estáveis (Lindblom, 1964). Além disso, Lindblom mostra-se cético a respeito da crítica de que “arrastar-se na lama” implique em uma inclinação conservadora. Ele afirma que mudanças significativas podem ser conseguidas tanto mediante uma sucessão de pequenos passos, como através de passos largos porém pouco freqüentes.

Este ponto é explorado por Etzioni, que, como Dror, procura um meio-termo entre a racionalidade e o incrementalismo. Etzioni aceita a força do argumento de que uma série de pequenos passos poderia levar a mudanças significativas, mas acrescenta que “não há nada nesta abordagem para guiar a acumulação; os passos podem apresentar uma trajetória circular - levando de volta ao ponto de onde começaram - ou dispersos - apontando em várias direções, mas sem chegar a lugar nenhum” (1967, p. 387). Como alternativa ao incrementalismo, Etzioni esboça o modelo de tomada de decisões da exploração mista⁵, um modelo que ele afirma ser uma boa descrição de como decisões são tomadas em vários campos e uma estratégia que pode guiar a tomada de decisões.

⁵NT: *mixed scanning*, no original, foi traduzido como “exploração mista”. “Esquadrinhamento misto” seria também uma tradução aceitável.

A exploração mista repousa na distinção entre decisões fundamentais e decisões incrementais ou discretas. Etzioni sugere que decisões fundamentais, tais como a declaração de guerra e o início do programa espacial, são reconhecidas pelos incrementalistas mas não recebem ênfase suficiente. Na visão de Etzioni, decisões fundamentais são importantes porque elas “definem direções básicas” (p. 388) e proporcionam o contexto para decisões incrementais. A exploração mista é um método apropriado para se chegar a decisões fundamentais por possibilitar que um espectro de alternativas seja explorado. Essencialmente, a exploração mista envolve o tomador de decisões empreendendo uma revisão ampla do campo de decisão sem engajar-se na exploração detalhada de opções sugerida pelo modelo racional. Esta revisão ampla possibilita que alternativas de mais longo prazo sejam examinadas e conduz a decisões fundamentais. Sucessivamente, decisões incrementais preparam o caminho para e resultam de decisões fundamentais e envolvem uma ulterior análise detalhada de opções específicas. Segundo Etzioni,

cada um dos dois elementos da exploração mista ajuda a reduzir os efeitos das falhas particulares do outro; o incrementalismo reduz aspectos irrealistas do racionalismo ao limitar os detalhes requeridos em decisões fundamentais e a adoção do racionalismo ajuda a limitar a inclinação conservadora do incrementalismo, ao explorar alternativas de mais longo prazo. (p. 390)

Apesar da alegação de Etzioni de que sua estratégia é uma descrição adequada da tomada de decisões em várias áreas, a importância da exploração mista, e também do modelo ótimo de Dror, é o fato de incorporar objeções acerca da adoção do incrementalismo como uma abordagem prescritiva. Quais são, então, os pontos fracos e fortes da exploração mista e do modelo ótimo? Tomando primeiramente o trabalho de Dror, é claro que em muitos aspectos ele compartilha das suposições e aspirações do modelo racional-compreensivo. Alerta dos perigos potenciais de inércia e conservadorismo, Dror procura fornecer normas para aqueles que tentam melhorar a elaboração de políticas. Em seu livro *Public*

Policymaking Re-examined (A Elaboração de Políticas Públicas Reexaminada, 1968), Dror detalha dezoito fases da elaboração ótima de políticas, passando pelo estágio da meta-elaboração de políticas - de esboço de sistemas de elaboração de políticas -, pelo estágio de exame de alternativas e tomada de decisões, chegando aos estágios da pós-elaboração de políticas e da realimentação. Não há dúvidas de que o trabalho de Dror é uma das mais abalizadas tentativas de conceber um modelo prescritivo de elaboração de políticas e, na nossa opinião, um ponto forte do mesmo é seu reconhecimento dos elementos extra-rationais no processo de tomada de decisões.

Como atestam os trabalhos de fazedores de política experientes como Vickers (1965), julgamento, palpite e intuição realmente desempenham um papel na mente do tomador de decisões. É paradoxal, então, que ao mesmo tempo em que incorpora aspectos extra-rationais, o modelo ótimo enfatize muitas das características fundamentais do modelo racional-compreensivo. Como Smith e May (1980) observam, Dror recapitula vários estágios no modelo, mas adiciona advertências a fim de evitar o ataque do irrealismo. Além disso, não é claro quais critérios devem ser empregados quando o tomador de decisões é aconselhado por Dror a empreender “algum esclarecimento de valores, objetivos e critérios de decisão” e uma “estimativa preliminar dos rendimentos⁶ esperados”. Por estas razões, é difícil ver como o modelo ótimo pode ser operacionalizado de maneira bem-sucedida.

Voltando a Etzioni, uma das questões que precisam ser levantadas sobre a exploração mista é se as decisões fundamentais são tão significativas quanto ele dá a entender. Enquanto em algumas situações decisões fundamentais são importantes na determinação de rumos gerais, em outras situações a tomada de decisões processa-se de forma muito menos estruturada. Em muitas organizações e áreas de políticas (*policy areas*), a ação justifica-se porque “as coisas sempre foram feitas assim” que por referência a decisões fundamentais que servem como

⁶NT: *pay-offs*, no original, foi traduzido como “rendimentos”.

contexto para a ação. Quando isto ocorre, impulsos não planejados, mais do que projetos deliberados, caracterizam o processo de elaboração de políticas; e os impulsos não planejados podem ser mais comuns do que Etzioni assume.

Uma outra dificuldade relacionada à exploração mista é como distinguir decisões fundamentais de decisões incrementais. Como Smith e May observam, “decisões fundamentais em um contexto são incrementais em outro e vice-versa” (p. 153). O exemplo de Etzioni da declaração de guerra parece uma decisão *fundamental* óbvia o suficiente, ainda que guerras surjam de uma sucessão de decisões incrementais tomadas com um mínimo de debate aberto (Vietnam!). Pareceria então importante especificar critérios para a distinção dos dois tipos de decisão e Etzioni não o faz. Apesar destas críticas, vários autores têm apontado as virtudes da exploração mista como um modelo prescritivo (Gershuny, 1978; Wiseman, 1978 e 1979). Sugere-se, particularmente no contexto de planejamento, que tomadores de decisões podem achar as estratégias gêmeas de exploração global, seguidas por uma exploração mais detalhada de problemas específicos e formas alternativas de se manejar estes problemas, uma forma útil e realista de se proceder. A escala de tempo mais longa geralmente associada ao planejamento de decisões oferece a possibilidade de se superar algumas das restrições que ordinariamente impedem o que quer que seja além da análise incremental. Estes podem ser muitas vezes os tipos de decisões fundamentais e contextualizantes discutidas por Etzioni. Embora vá continuar indubitavelmente a haver disputas sobre a distinção entre decisões fundamentais e incrementais, em muitos casos não é difícil identificar decisões fundamentais. Como Braybrooke e Lindblom discutem, “em qualquer sociedade desenvolve-se uma forte tendência no sentido de consurgência nas estimativas de quais mudanças são importantes ou não” (1963, p. 62). Alguns exemplos incluem: empreender ou não um programa de construção de reatores nucleares para fornecer energia; empreender ou não um programa de exploração espacial; desenvolver ou não aeronaves supersônicas de passageiros; depender de forças armadas nucleares ou não-nucleares. Neste tipo de questões pode ser possível utilizar uma estratégia que combine características

de racionalidade restrita, exploração mista e a elaboração ulterior de Lindblom do incrementalismo, que consideramos agora.

O Incrementalismo revisitado

A racionalidade restrita, lembremos, envolve o tomador de decisões na escolha de uma alternativa que seja suficientemente boa. A satisfação, desta forma, habilita o tomador de decisões a terminar sua busca por alternativas muito antes que todas as alternativas possíveis e suas conseqüências tenham sido examinadas. Esta abordagem, originalmente esboçada por Simon, é vista por vários autores como tendo mérito. Vickers, por exemplo, afirma que a satisfação é o modo pelo qual a maioria das decisões é tomada na prática. Como Vickers comenta, “Apenas se nada ‘suficientemente bom’ é encontrado (...) outras possibilidades são consideradas seriamente” (1965, p. 91). A racionalidade restrita também recebe comentários favoráveis de Lindblom. Em um artigo publicado em 1979, revisando o debate em torno do incrementalismo, Lindblom afirma que as limitações da racionalidade são tais que a racionalidade restrita é o melhor que se pode obter. Lindblom introduz o termo análise estratégica para descrever uma forma de incrementalismo que parece ser similar à racionalidade restrita. Particularmente significativo no artigo de 1979 de Lindblom é o fato de a análise estratégica surge como apenas uma forma do incrementalismo. De acordo com Lindblom, precisamos distinguir a análise incremental simples, o incrementalismo desarticulado e a análise estratégica. A *análise incremental simples* envolve a análise limitada à consideração de alternativas que são apenas incrementalmente diferentes do *status quo*. O *incrementalismo desarticulado* envolve a limitação da análise a umas poucas alternativas familiares, um entrelaçamento de metas e valores com os aspectos empíricos do problema, uma preocupação maior com o problema que com as metas a serem procuradas, uma seqüência de tentativas, erros e tentativas revisadas, a análise que explora somente algumas conseqüências de uma alternativa e a fragmentação do trabalho analítico entre muitos participantes. A *análise estratégica* envolve a análise limitada a qualquer

conjunto de estratagemas calculado ou refletidamente escolhido para simplificar problemas complexos de políticas. A análise incremental simples é um elemento no incrementalismo desarticulado e este é uma forma de análise estratégica. Lindblom afirma que a análise estratégica é um ideal preferível à análise sinóptica. A Figura 5.2 ilustra a série de opções discutida por Lindblom.

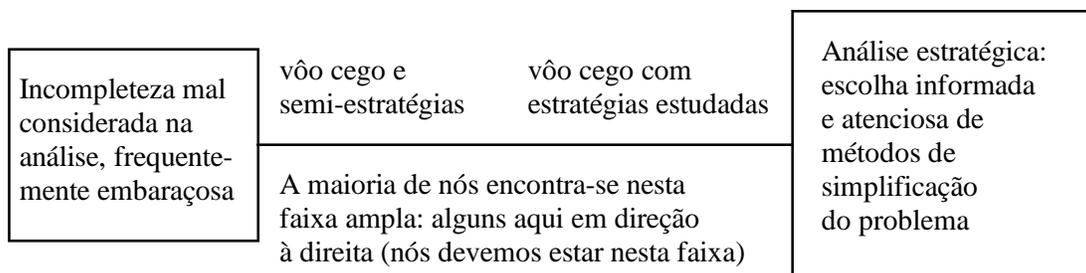


Figura 5.2 Análises incremental e estratégica (Fonte: Lindblom, 1979)

Um refinamento ulterior introduzido na discussão é a distinção entre as várias formas de análise incremental, como esboçado acima, e a política (*politics*) incremental. A política incremental envolve mudanças políticas por pequenos passos e pode ser ou não um resultado da análise incremental. A distinção, então, é entre o processo de decisão - análise incremental - e a escala da mudança causada pela decisão. O que caracteriza a política incremental e que somente pequenas mudanças resultam das decisões, embora Lindblom nos traga à memória que não há razão, em princípio, para que grandes mudanças não possam resultar de uma sucessão de pequenos passos.

Comentando a discussão de Lindblom, Gunn e Hogwood afirmam que o ideal da análise estratégica representa um afastamento significativo dos primeiros trabalhos de Lindblom. “Claramente”, afirmam eles, “isto (...) tudo constitui mais propriamente uma forma de racionalidade modificada que as primeiras tentativas de Lindblom de enfrentar a racionalidade em sua cabeça?” (1982, p. 21). Há ambigüidade suficiente nos textos de Lindblom para deixar uma margem de

dúvida neste ponto. Apesar de realmente parecer que a análise incremental simples ou a tentativa de se conseguir os objetivos de qualquer forma não seja mais suficiente, ainda assim ela é necessária. Isto não significa aspirar à análise sinóptica, que Lindblom ainda considera um ideal impossível. No lugar disto, é proposta “a suplementação da análise incremental por um pensamento de longo alcance sobre futuros possíveis, próximos e distantes no tempo, muitas vezes altamente especulativo e em conseqüência, utópico” (Lindblom, 1979, p. 522). É como um resultado de afirmações deste tipo que parece possível afirmar que Lindblom moveu-se em direção ao meio de campo e, de fato, aproxima-se dos modelos da racionalidade restrita e da exploração mista, que recebem um apoio considerável como modelos prescritivos na literatura sobre tomada de decisões.

A reformulação de Lindblom da tese incrementalista também se liga à discussão de Dror para o uso de abordagens extra-rationais na tomada de decisões. Dror sustenta que a compreensividade racional, a racionalidade restrita, a exploração mista e o incrementalismo têm todas raízes em idéias sobre a racionalidade, sendo que a principal diferença entre a compreensividade racional e os outros modelos é que estes “são apresentados como as melhores alternativas realistas ao ideal intangível, a racionalidade pura” (1964, p. 149). Segundo Dror, a única alternativa real a todos estes modelos é uma abordagem extra-racional. É relevante observar que Lindblom, em seus trabalhos posteriores, também parece nutrir simpatia pela necessidade de diferentes tipos de contribuições aos processos de tomada de decisões. Isto é bem indicado por sua defesa de “métodos que nos liberam dos métodos de análise sinópticos e incrementais” (1979, p. 522). Em última análise, isto equivale a um argumento para que a análise estratégica de questões apropriadas seja juntada a várias formas de resolução criativa de problemas. É nesta direção que uma nova forma de racionalidade pode surgir.

Conclusão: racionalidade e poder

Uma das questões subjacentes do debate sobre modelos de tomada de decisões é a relação entre a forma como decisões são tomadas e a distribuição de poder na sociedade contemporânea. O trabalho inicial de Lindblom fornece uma importante ligação entre o incrementalismo e o pluralismo. Ele afirma que, em uma sociedade como os Estados Unidos, grupos são capazes de defender os interesses de diferentes seções da sociedade e, deste modo, nenhum interesse é inteiramente ignorado. Mediante um processo de ajuste mútuo questões são resolvidas e um sistema de centros de poder dispersos habilita mais valores a serem protegidos que um sistema de coordenação centralizada. Foi isto que levou Etzioni a afirmar que o incrementalismo desarticulado “é apresentado como o processo típico de tomada de decisões de sociedades pluralistas em contraste ao, planejamento mestre de sociedades totalitárias” (1967, p. 387). Na opinião de Etzioni, esta interpretação precisa ser contestada por duas razões: primeiro, porque o ajuste mútuo favorece partidários bem organizados e funciona contra os desprivilegiados (perceba aqui o comentário anterior, de Harrison *et al.*, de que o ajuste partidário não é necessariamente ‘mútuo’); segundo, porque o incrementalismo negligencia inovações básicas e questões fundamentais. Uma terceira razão por que a associação do incrementalismo a sociedades pluralistas e do planejamento compreensivo a sociedades totalitárias deve ser questionado é o fato de estudos empíricos insinuarem que o incrementalismo possa prevalecer em sociedades totalitárias. Na verdade, toda aquela preocupação com a relação entre tomada de decisões e processos democráticos tem agora uma aparência mais antiquada, remanescente do ataque de Popper (1966) ao planejamento holístico que ele via como uma característica de sistemas socialistas. Vemos agora que os socialistas raramente se engajaram no planejamento holístico, apesar de suas alegações e de sua retórica. Ao contrário, eles tenderam a se trancar em sistemas de alocação burocrática que são difíceis de se modificar. Na outra “ala”, entretanto, ideólogos da direita “liberal” parecem preparados para desconsiderar o endosso de Popper à conveniência da “engenharia social gradativa” em seus empenhos em eliminar o Estado coletivista ou em reforçar seu conceito da família ideal. Isto nos lembra de que em todo o debate está implícita não meramente a relação entre a análise da

política e a análise *para a* política, mas também uma questão filosófica sobre o que o racionalismo realmente exige numa sociedade democrática. Talvez seja desastroso que um lado do debate que revisamos aqui tenha tentado adotar esta palavra ambígua para dar valor a sua própria teoria, desconsiderando, em particular, a relação entre racionalidade com respeito a *fins* e racionalidade com respeito a meios adotados para se tentar atingir aqueles fins (veja Albrow, 1990, sobre as dificuldades de Max Weber com este conceito).

Lindblom reconhece a força dos argumentos de Etzioni. Até onde o primeiro deles concerne, em *Politics and Markets* (Política e Mercados, 1977), Lindblom aceita que o pluralismo esteja inclinado a favor de certos grupos, particularmente negócios e empresas. No entanto, ele resiste ao argumento de que o planejamento centralizado seria um meio preferível de tomada de decisões. Mais propriamente, Lindblom afirma que os poderes de veto tão prevalentes no sistema político dos Estados Unidos, que evitam mesmo mudanças incrementais ocorrendo em algumas áreas de políticas, precisam ser contestados por intermédio de uma reestruturação do ajuste mútuo. Especificamente, ele propõe que planejadores deveriam ser levados à elaboração de políticas para dar uma voz aos ausentes. O objetivo global deveria ser “a elaboração estratégica de políticas, tanto analítica quanto inter-ativa, grandemente melhorada” (1977, p. 346).

Do segundo argumento, Lindblom aceita que o ajuste partidário mútuo seja ativo apenas em questões ordinárias de políticas. Certas questões grandes, tais como a existência de empresa e propriedade privadas e a distribuição de renda e riqueza não são resolvidas por ajustes. Contrariamente, devido a “um alto grau de homogeneidade de opinião” (1979, p. 523), grandes questões não são incluídas na agenda. Lindblom acrescenta que esta homogeneidade de opinião é pesadamente doutrinada e em *Politics and Markets* ele explora a operação daquilo a que, no capítulo anterior, nos referimos como ideologia. O argumento de Lindblom é que em qualquer sociedade estável há um conjunto unificador de crenças que são comunicadas à população por intermédio da Igreja, da mídia, das escolas e de outros mecanismos (1977, cap. 15). Estas crenças parecem ser

espontâneas por serem tão largamente aceitas como verdade, mas na análise de Lindblom elas são vistas como favorecendo os grupos sociais dominantes e, de certa forma, emanando deles.

Há uma inconsistência aqui entre os trabalhos anterior e posterior de Lindblom? Ele afirma que não, reiterando que o pluralismo resultante do ajuste partidário mútuo é fortemente inclinado para um lado, afirmando ao mesmo tempo que a tarefa fundamental é conseguir os objetivos de qualquer forma da melhor maneira possível e reforçar a análise estratégica. Contudo, parece que o tom otimista da tese incrementalista original tenha sido substituído por uma análise mais crítica e pessimista. Talvez não seja ir muito longe insinuar que em seus primeiros trabalhos Lindblom estava contente em endossar o incrementalismo devido a sua interpretação da estrutura de poder americana em termos pluralistas. Por outro lado, em seus trabalhos posteriores, refletindo sobre as condições políticas variantes dos Estados Unidos e a conseqüente contestação do pluralismo dentro da ciência política, explicitamente reconhece as limitações do pluralismo e é menos sanguíneo sobre o incrementalismo. Em resumo, pareceria que seu apelo por uma análise estratégica melhorada decorre de um reconhecimento de que a distribuição de poder seja menos eqüitativa que ele outrora assumira.

6. Rumor à Teoria da Implementação?

Introdução

No começo dos anos 70 nos Estados Unidos e, mais tarde nesta mesma década na Europa, emergiu uma onda de estudos examinando a implementação de políticas públicas. Seu fundamento lógico¹ era que havia, no estudo de política pública, um “elo perdido” (Hargrove, 1975) entre a intenção dos tomadores de decisão e o impacto da política. Enquanto que a ausência de teoria e literatura sobre implementação antes do trabalho seminal de Pressman e Wildavsky (1973) parece ter sido exagerada (muitos estudos organizacionais, por exemplo, haviam abordado este fenômeno), é possível aceitar a colocação de que havia uma carência na literatura, particularmente na de ciências políticas. Como argumenta Gunn (1978): “Acadêmicos freqüentemente parecem obcecados com a formulação de política e deixam os “detalhes práticos” de implementação para os administradores” (p. 1).

Portanto, a explosão de estudos sobre a implementação representa um avanço importante para a Análise de Política. Mas, tal como outras mudanças de paradigmas nas ciências sociais, este novo desenvolvimento intelectual tem sido visto como tendo suas limitações. A insistência em enfatizar a importância do processo de implementação como distinto do processo de formulação de política, merecendo por isso um tratamento específico, mostrou a necessidade de distinguir claramente os dois processos. Há uma tendência de se tratar políticas como sendo entidades clara e inequivocamente definidas, cuja implementação pode ser estudada separadamente. Isto tem levantado problemas metodológicos e problemas acerca do grau em que as preocupações práticas dos estudos de implementação podem envolver, explícita ou implicitamente, uma identificação com o ponto de vista de alguns atores a respeito do que deveria acontecer. Um

¹ NT: *rationale*, no original, foi traduzido como “fundamento lógico”.

ataque ao caráter *top-down*² dos estudos de implementação influenciados pelo trabalho de Pressman e Wildavsky levou ao desenvolvimento de uma abordagem alternativa, *bottom-up*³.

Este capítulo concentra-se na contribuição feita para o estudo do processo de elaboração de políticas pela “descoberta” da importância da implementação. Ele apresenta algumas das idéias que emergiram dos trabalhos realizados usando a abordagem *top-down*. Posteriormente, examina as críticas àqueles trabalhos, as quais sugerem algumas limitações em relação à afirmação de que os estudos de implementação seriam um ramo particular da Análise de Política.

O modelo top-down para o estudo da implementação

Em alguns livros-texto sobre estudos de política pública é feita uma distinção entre elaboração de políticas, implementação de políticas e avaliação do impacto de políticas. Um modelo freqüentemente usado é o que se baseia no esquema do processo político proposto por Easton (1965a), apresentado no Capítulo 1, de insumos sendo introduzidos num sistema de decisão e produzindo resultados. Autores que usam modelos deste tipo enfatizam, com razão, a necessidade de tentar desagregar o sistema de decisão para que este não seja entendido como uma caixa preta. Geralmente, isto envolve o estabelecimento de uma distinção entre a formulação de políticas e a sua implementação.

Para muitos que fazem esta distinção, a implementação é definida em termos de uma relação com a política. Portanto, Van Meter e Van Horn (1975) definem o processo de implementação como “As ações de indivíduos (ou grupos) públicos ou privados que são dirigidos à consecução de objetivos previamente

²NT: Manteve-se a denominação *top-down* do original, cujo significado em português é ‘de cima para baixo’.

³NT: Manteve-se a denominação *bottom-up* do original, cujo significado em português é ‘de baixo para cima’.

estabelecidos mediante decisões acerca das políticas” (p. 445). De maneira similar, Pressman e Wildavsky (1973) dizem que “Um verbo como ‘implementar’ deve ter como objeto ‘política’ (p. xiv). Os estudos pioneiros de implementação afirmavam, portanto, que o processo de colocar políticas em ação deve merecer estudos e que é errôneo aceitar como verdadeiro que este processo é suave e direto. Na verdade, podemos ir mais além e sugerir que em muitos casos estes estudos estão preocupados com a descoberta de que muitas coisas falham entre o momento em que a política é formulada e aquele em que ocorrem seus resultados. É por isso que o subtítulo do livro de Pressman e Wildavsky é: “Como grandes expectativas em Washington são adulteradas em Oakland; ou porque é surpreendente que programas federais funcionem, sendo esta a saga da administração do desenvolvimento econômico, como dito por dois simpatizantes que buscam construir a moral sobre os alicerces de esperanças desmoronadas”

Percebe-se aqui um pouco da frustração sentida por muitos americanos sobre os fracassos, ou sucessos limitados dos programas relacionados à Guerra Contra a Pobreza e à Grande Sociedade do final dos anos 60. Pressman e Wildavsky não foram os primeiros observadores deste aparente hiato entre aspirações federais e realidades locais. Havia um conjunto semelhante de literatura sobre as limitações das intervenções reformistas de Roosevelt na sociedade norte-americana (ver, em particular, Selznick, 1949). Claramente, uma importante preocupação neste trabalho é o interesse com o problema da intervenção vinda do topo do sistema federal; isto também aparece em outras análises da política social norte-americana com menor ênfase em implementação *per se* (ver Marris e Rein, 1967; Moynihan, 1969).

Entretanto, o interesse com o federalismo norte-americano não compromete o valor desta abordagem para o estudo da implementação em outras sociedades. Na verdade, se analisado desta maneira, esta abordagem levanta questões importantes sobre a maneira como a transmissão de políticas⁴ ocorre, ou deixa de

⁴NT: *policy transmission*, no original, foi traduzido como “transmissão de políticas”

ocorrer, através de sistemas multi-governamentais. Seguramente, grande parte da análise presente no livro de Pressman e Wildavsky refere-se ao grau em que a implementação bem sucedida depende das interrelações entre diferentes organizações e departamentos em nível local. Eles argumentam que se uma ação depende de um certo número de elos em uma cadeia de implementação, então o grau requerido de cooperação entre agências para estabelecer estas ligações tem que ser perto de 100 por cento. Desta forma, é possível evitar uma situação em que uma quantidade de pequenos déficits se acumula até levar a um grande fracasso. Eles introduzem, assim, a idéia de déficit de implementação e sugerem que a implementação possa ser analisada matematicamente desta maneira.

Esta noção de déficit cumulativo, se a cooperação é menor que a perfeita, é similar à abordagem ao estudo da administração desenvolvido na Inglaterra por Christopher Hood (1976). Ele sugere que:

Uma maneira de analisar os problemas de implementação é começar pensando sobre como seria uma “administração perfeita”, comparável à maneira como os economistas empregam o modelo da competição perfeita. Administração perfeita poderia ser definida como uma condição na qual elementos “externos” de disponibilidade de recursos e aceitação política estão combinados com a “administração” para produzir uma perfeita implementação da política. (p.6).

Hood prossegue desenvolvendo um argumento sobre os “limites da administração” (título de seu livro) orientado não tanto aos processos políticos que ocorrem dentro do sistema administrativo como aos limites inerentes ao controle de sistemas complexos. Esta é também a preocupação de uma contribuição em dois volumes ao assunto realizado por um outro autor britânico, Andrew Dunsire (1978, a e b). Hood e Dunsire, embora usem exemplos da realidade, estão preocupados em unir a teoria da organização com o estudo da implementação para proporcionar um modelo abstrato dos problemas a serem enfrentados por indivíduos que visam a um controle *top-down* sobre o sistema administrativo. Os

resultados são muito complexos, e sua operacionalização parece ser difícil em estudos empíricos reais.

Uma versão um pouco menos elaborada e mais explicitamente relacionada à prática da abordagem *top-down* é encontrada em um pequeno artigo escrito por Gunn (1978), e posteriormente retomada em Hogwood e Gunn (1984), na qual dez pré-requisitos para atingir a implementação perfeita são especificados. São os seguintes estes pré-requisitos:

1. Que as circunstâncias externas à agência responsável pela implementação não imponham a esta restrições muito severas.
2. Que tempo adequado e recursos suficientes sejam colocados à disposição do programa.
3. Que não haja nenhuma restrição em termos de recursos globais e que, também, em cada estágio do processo de implementação, a combinação necessária de recursos esteja realmente disponível.
4. Que a política a ser implementada seja baseada em uma teoria de causa e efeito válida.
5. Que as relações de causa e efeito sejam diretas e em pequeno número.
6. Que haja uma única agência de implementação que não dependa de outras ou, se outras agências estiverem envolvidas, que a relações de dependência sejam pequenas em número e importância.
7. Que haja entendimento completo, e consentimento, acerca dos objetivos a serem atingidos; e que estas condições persistam durante o processo de implementação.
8. Que ao mobilizar-se para o cumprimento de objetivos acordados seja possível especificar, em completo detalhe e perfeita seqüência, as tarefas a ser levadas a cabo por cada participante do programa.
9. Que haja perfeita comunicação e coordenação entre os vários elementos envolvidos no programa.

10. Que aqueles com autoridade possam exigir e obter perfeita obediência.

A lista de Gunn configura uma situação ideal onde a abordagem *top-down* para a implementação seria a mais adequada. Ela tem como objetivo principal permitir àqueles situados no topo de uma organização minimizar o déficit de implementação. Trabalho similar foi produzido nos Estados Unidos (especialmente por Sabatier e Mazmanian (1979)). Nele, a política é interpretada como sendo uma propriedade dos fazedores de política situados no topo. Os pontos a ser observados são os seguintes :

1. A natureza da política - assegure-se que ela não é ambígua.
2. A estrutura de implementação - restrinja a um mínimo os elos na cadeia.
3. A prevenção da interferência externa.
4. Controle sobre os atores da implementação.

Avanços relacionados a estes assuntos têm sido muitos e variados. Há um interesse em examinar como a natureza da política pode estar relacionada com o seu impacto. A tipologia de políticas de Lowi (1972) que as classifica em “distributiva”, “redistributiva” e “regulatória” para explorar como estas políticas podem influenciar o processo de implementação, é um exemplo desses avanços. Hargrove (1983) argumenta: “É possível classificar as políticas de forma que as categorias possam ser usadas como base para prever o processo de implementação dentro de cada categoria”. Ele prossegue dizendo que: “A plausibilidade de usar a tipologia como um ponto de partida decorre da idéia de que diferentes tipos de questões políticas vão evocar diferentes conjuntos de participantes e níveis de intensidade de acordo com os riscos presentes em determinada questão”.

Implicitamente, isto sugere que, subjacentes à questão de que se alguns tipos de políticas podem ser mais difíceis de implementar que outros, existem questões sobre a probabilidade de interferência externa. Hargrove sugere que políticas redistributivas são mais complicadas de implementar que as distributivas,

enquanto o sucesso das políticas regulatórias pode freqüentemente depender do grau em que elas tenham conseqüências redistributivas.

Mountjoy e O'Toole (1979) relacionaram o tema da especificidade política com a noção de que ligações inter-organizacionais criam perigos para o sucesso da implementação. Eles mostram como algumas políticas são capazes de evitar estes perigos através da clareza com que enunciam seus objetivos e a segurança de que existem recursos para sua execução. Nixon (1980), abordando a condução de políticas do nível central para o local, enfatizou o papel da comunicação, o que talvez possa ser relacionado à proposta de Mountjoy e O'Toole. Nixon enfatiza a importância da clareza e consistência na comunicação da política. A noção de uma comunicação clara e a idéia de um mandato fazem com que diminua a ambigüidade e ressaltam o compromisso com o processo de formulação de políticas. Isto pode ser mais facilmente atingido quando o conflito de interesses é baixo em relação às existências de discordâncias entre os vários grupos afetados por uma decisão.

O trabalho discutido acima fornece uma variedade de exemplos de como a agenda dos estudos de implementação tem sido estabelecido, principalmente por autores que aceitam algum grau de diferenciação no âmbito da abordagem *top-down*. A análise do processo de implementação deve explorar a natureza da política, o contexto inter e intra-organizacional dentro do qual esta é implementada e o impacto no meio externo que ela espera atingir. O que tem, todavia, provado ser mais controvertida é a maneira através da qual autores da escola de pensamento *top-down* lidam com o conceito de política e a relação política-implementação. Há em suas abordagens algumas questões cruciais sem resposta acerca do grau de clareza que deve ser atingido no processo de formulação de políticas: por que conflitos de interesse podem ser negociados com sucesso no processo de implementação e não no de formulação.

Problemas com o modelo top-down

A discussão nesta seção é especialmente complicada dado que existem vários de tipos de críticas à abordagem *top-down* que se aplicam a diversos representantes desta escola de pensamento. Geralmente, os argumentos podem ser divididos entre os que se referem à natureza da política, os argumentos sobre a interrelação entre os processos de formulação e implementação de políticas e aqueles sobre a postura normativa adotada por estudiosos da implementação (particularmente quando esta é mais implícita do que explícita).

Pressman e Wildavsky foram citados anteriormente, quando se abordou sua definição de implementação, por insistir que implementar é um verbo que deve ter um objeto, política. Ao argumentar desta maneira eles certamente correram o risco de serem surpreendidos por uma armadilha lingüística armada por eles próprios. Como Wildavsky posteriormente reconheceu, é perigoso julgar como óbvio que implementadores trabalhem com um ente reconhecível que possa ser chamado de política. No capítulo 1, mostramos que política é, na verdade, um conceito extremamente fluido. Ele só pode emergir completamente mediante um elaborado processo que tende a incluir ações que são convencionalmente descritas como implementação.

As definições citadas no capítulo 1 referem-se às diferentes características da política que a tornam difícil de ser trabalhada dentro dos estudos de implementação. A definição de Friend (Friend *et al.*, 1974) é a mais simples, visto que entende a política com uma postura; mas é a maneira através da qual esta postura contribui para um contexto político que influencia decisões que pode originar dificuldades. Fenômenos que são considerados mais como estando relacionados à formulação de políticas do que com a implementação envolvem transformar uma postura - um comprometimento em cortar gastos públicos, ou proporcionar apoio a algum grupo específico, por exemplo - em ação. Por esta razão, talvez seja melhor usar a definição que identifica política como um estágio no qual essa postura se tornou mais concreta. Isto implica usar o conceito de política para designar o que é alcançado no final de um processo de um mandato legislativo e está consubstanciada em novas leis, regulações ou diretivas do executivo.

As duas abordagens anteriores para definir a política, entretanto, determinam problemas para os estudos de implementação, problemas que são, em um sentido, imagens especulares uns dos outros. As políticas, tal como definidas por Friend, podem ser relativamente claras e inequivocamente definidas, compromissos políticos para especificar uma ação. A dificuldade é que elas se tornam muito mais complexas ao serem transladadas em ação. As políticas como definidas em termos mais concretos são, como as definições de Easton (1953) e Jenkins (1978) citadas no Capítulo 1 sugerem, freqüentemente tão complexas que provavelmente não identificamos simples metas nestas.

A definição de Friend é realmente a mais parecida do conceito de política como usado no discurso cotidiano. Ele refere-se às metas incorporadas nos discursos reais ou nas mensagens do Presidente para o Congresso, não ao complexo fenômeno que emerge no final do processo legislativo. Contudo, é certamente a última com a qual os estudiosos de implementação trabalham.

Este é claramente o caso da maioria dos estudos de implementação norte-americanos. Eles lidam com programas específicos, com suas próprias alocações orçamentárias, como definidas pelo Congresso. Um dos problemas que eles levantam é a maneira na qual estes programas interagem, e às vezes entram em conflito, com outros programas. Mas este é um problema diferente para os estudos de implementação, nenhum se originando dos problemas com o conceito de política *per se*. Entretanto, se tentativas são feitas para transladar a mesma abordagem para o contexto britânico, temos que lutar contra um sistema unificado de governo no qual (a) novas tentativas geralmente também vinculam modificações de velhas iniciativas com a qual podem conflitar; (b) a maioria - não todas - das áreas políticas são dominadas por atitudes únicas que tomam decisões intra-organizacionalmente sobre como fazer novos programas compatíveis com os velhos; (c) o poder executivo domina o sistema governamental e legisla em uma multiplicidade de maneiras, apenas algumas delas transformadas em manifesto em Atos do Parlamento específicos, e portanto, pratica uma fina harmonia legislativa em de maneira tênue e, freqüentemente ambígua.

O argumento, até então, foi que os estudos de implementação encaram problemas ao identificar o que está sendo implementado porque políticas são fenômenos complexos. Nós desejamos agora ir a uma ação adicional e sugerir que porventura eles sejam feitos deliberadamente complexos, obscuros, ambíguos e mesmo sem sentido. Como sugerido no Capítulo 1 com referência particular ao trabalho de Edelman, no caso mais extremo as políticas veiculadas pelos políticos podem ser tão somente simbólicas; isto é, formuladas sem nenhuma intenção de assegurar a sua implementação. Em que grau realmente os políticos querem ser vistos como em favor de certos ideais ou metas enquanto na verdade não fazem nada a respeito destes? Qualquer sistema no qual a elaboração de políticas e sua implementação estejam claramente separados, ou por uma divisão entre legislativo e executivo (como nos Estados Unidos) ou por uma divisão entre os níveis do governo (presente na maioria dos sistemas, mas mais claro nos sistemas federais), provê oportunidades para a promulgação de políticas simbólicas. Na Inglaterra, por exemplo, muitas políticas regulatórias requerem legalização parlamentar mas implementação local. O primeiro pode facilmente, de maneira relativa, promulgar leis permitindo o controle de certas atividades ou a provisão de certos serviços enquanto não provêem os recursos para tornar a ação possível.

Mesmo quando políticas não são simplesmente simbólicas, deve-se reconhecer a importância que o fenômeno no qual a ação deve ser baseada são produtos de negociação e compromisso. Portanto, como Barret e Hill (1981) discutem :

1. Muitas políticas representam compromissos entre valores conflitantes.
2. Muitas políticas envolvem compromissos com interesses-chave dentro da estrutura de implementação.
3. Muitas políticas envolvem compromissos com interesses-chave sobre os quais a implementação vai ter um impacto.
4. Muitas políticas são planejadas sem dar-se atenção à maneira na qual forças latentes (particularmente as econômicas) irão miná-las.

Deve-se reconhecer, primeiro, que este compromisso não é único e para sempre, mas sim um compromisso que pode continuar do começo ao fim a história da transformação daquela política em ação e, segundo, que os fazedores de política iniciais devem estar felizes ao deixarem isto ocorrer porque os habilita a evadirem-se dos problemas de decisão. Se, então, os implementadores estão distanciados do processo de planejamento da política original, e de fato talvez mesmo em atividades “subordinadas” diferentes, eles devem ser observados como responsáveis por problemas e inconsistências e por suas resoluções impopulares. Deste modo, um dos autores mostrou como, na Inglaterra, tem sido dada responsabilidade a autoridades locais para apoiar as pessoas de baixa renda no que respeita aos aluguéis onde o governo central tem falhado em resolver os conflitos entre seu desejo de desregular o mercado de imóveis e a pressão dos custos da seguridade social, a qual pretende controlar. Isto porque não está disponível um apoio dirigido especificamente para diminuir os custos de moradia das pessoas de baixa renda (Hill, 1990).

Uma explicação adicional para a análise de políticas é que muitas ações do governo não envolvem, como uma leitura da maioria dos estudos empíricos de implementação norte-americanos pareceria sugerir, a promulgação de programas explícitos requerendo novas atividades. Eles envolvem ajustes à maneira na qual atividades existentes estão sendo levadas a cabo. A mais comum e óbvia intervenção deste tipo são aumentos e declínios dos recursos para atividades específicas. Desta maneira, programas são estimulados ou forçados a definharem. O que, entretanto, faz os estudos de implementação muito complexos é que a relação entre ajuste de recursos e programas substanciais pode ser indireta. Esta é particularmente uma característica das relações central-local britânicas onde, geralmente, o governo central não explicita programas financeiros, mas deixa os recursos disponíveis para o uso de qualquer tipo de autoridade.

Financiamento indireto significa que o estudo da relação entre política e implementação não seja de forma alguma direta. Bramley e Stewart mostraram o quão variado é o efeito real de corte de gastos públicos na Inglaterra no final dos anos 70 (em Barret e Fudge, 1981). Um estudo de Webb e Wistow (1982) atenta à

política de serviços sociais e demonstra um aparente déficit de implementação devido ao fato de que autoridades locais escolheram desconsiderar diretrizes centrais e preservar gastos com serviços sociais, deixando o impacto de uma redução de doações centrais cair sobre outros serviços. Eles encaminham ao ministro do governo central posteriormente vangloriando-se do seu sucesso em proteger os serviços sociais dos cortes. Porém, sua maneira de apresentar estes eventos, com sua deferência à abordagem *top-down*, faz isto parecer mais inconsistente do que realmente é, já que eles tratam as decisões iniciais de cortes como elaboração racional de políticas *top-down*. A realidade é a de um governo comprometido com o corte de gastos públicos, um processo de negociação no qual diferentes ministros são forçados a contribuir com participações específicas nos cortes, e um processo de controle de suprimento de verbas no qual atores de níveis menores (as autoridades de nível local) ficam aptos a fazer sua própria escolha quanto ao destino das verbas. O ministério no topo não teve uma *política de gastos para os serviços sociais*, em qualquer sentido real.

Ajustes ao contexto no qual decisões são tomadas não vêm somente sob a forma de troca de recursos, podendo vir também como troca de estrutura. Estas trocas de estrutura podem ou não ter implicações nos resultados reais. Portanto, serviços podem ser transferidos de uma agência para outra, novas regras podem ser criadas acerca de como os serviços devem ser proporcionados ou novos arranjos podem ser feitos para a implementação da política. Estes ajustes de “meta-políticas” ou mudanças no “arcabouço dos programas” (Knoepfel e Weidner, 1982; Whitmore, 1984) são intervenções *top-down* comuns em política pública, mas a análise de seus efeitos deve basear-se em um estudo profundo sobre a forma em que o equilíbrio de poder foi modificado no interior do sistema de implementação. Em uma linguagem propositiva eles estão preocupados com os meios e não com os fins e, portanto, objetivos explícitos não podem ser identificados, mesmo que eles sejam de importância para os resultados e que possam conter objetivos implícitos. Os progressos na Inglaterra e em outros lugares que estão transformando a maneira na qual políticas são distribuídas - substituindo grandes departamentos burocráticos por agências distribuídas, unidades que estão

localizadas em uma situação quase mercadológica ou mesmo empresas privadas operando como empreiteiras de serviços públicos - não devem ser vistos simplesmente como uma reestrutura do sistema de distribuição de políticas, mas também como freqüentemente transformando eles próprios as políticas. Como sugerido no Capítulo 1, mudar as regras do jogo pode mudar os seus resultados.

Quando comparamos a definição de política de “postura” com a de “decisões interrelacionadas”, nós sugerimos que há um processo de consolidação que continua. Nós também concluímos que pode haver uma dificuldade ao determinar onde o ato de fazer política e o de implementação começa. Este item deveria ser enfatizado mais tarde. Um dos autores argumentou:

para dizer que algumas políticas são mais fáceis de implementar que outras deve-se estar apto a identificar o ponto no qual elas estão prontas para implementação. Nós podemos estar aptos a dizer que alguns compromissos em manifestos partidários são mais fáceis de implementar que outros. Nós podemos igualmente dizer que alguns Atos do Parlamento são mais fáceis de implementar que outros. Mas em ambos os casos tal generalização pode ser fortemente dependente do grau em que anseios foram concretizados. (Hill, em Barret e Fudge, 1981, p. 208).

Confrontamo-nos com um processo no qual a concretização de políticas continua além do processo legislativo. Há aqui algo como uma teia sem junção, árduo como isto pode ser, como sugerimos no capítulo anterior, que é possível identificar algumas decisões que são mais fundamentais para determinar as questões principais (política) que outras. Não há, entretanto, razão pela qual deveríamos sempre esperar achar tais decisões, nem é o caso de que estas decisões, quando existem, sejam invariavelmente tomadas durante o que definimos convencionalmente como o processo de elaboração de políticas. Há, ao contrário, um grande conjunto de razões acerca de porquê elas podem ser deixadas para o processo de implementação, do qual lista que segue não pretende ser exaustiva:

- Porque conflitos não podem ser resolvidos durante o estágio de elaboração de políticas.
- Porque é considerado como necessário deixar que decisões-chave sejam tomadas quando todos os fatos estão disponíveis aos implementadores.
- Porque é tomado como certo que implementadores (profissionais, por exemplo) são mais bem equipados para tomar decisões-chave que qualquer outra pessoa.
- Porque pouco é conhecido anteriormente sobre o impacto real de novas medidas.
- Porque é reconhecido que as decisões diárias terão que envolver negociação e compromisso com grupos poderosos.
- Porque é considerado politicamente desaconselhável tentar resolver conflitos.

Considerações deste tipo devem nos levar a considerar o processo de fazer política como algo que freqüentemente continua durante a chamada fase de implementação. Isto pode envolver flexibilidade contínua, envolver concretização de política em ação, ou um processo de ida e volta entre política e ação. Barret e Fudge (1981) acentuaram a necessidade, portanto, “de considerar a implementação como um contínuo política/ação em que um processo de interação e de negociação toma lugar sobremaneira entre aqueles em busca de colocar política em resultado e aqueles de quem as ações dependem”(p. 25).

Lane ressalta aqui algumas das questões-chave em um papel no qual, entre a variedade de abordagens de implementação, ele identifica “implementação como evolução” (Lane, 1987, p.532; ver também Majone e Wildavsky, 1978), “implementação como aprendizado” (Lane, 1987, p.534; ver também Browne e Wildavsky, 1984), “implementação como união” (Lane, 1987, p.539, com referências importantes para a implementação essencialmente colaborativa implícita em relações corporativistas, ver Capítulo 3), e “implementação como responsabilidade e confiança” (Lane, p. 541, este é o tema que exploraremos mais tarde nos Capítulos 8 e 9). Todas estas implicam um sistema no qual uma melhor

relação colaborativa caracteriza relações dentro de um sistema político permitindo que políticas tornem-se ação. É, às vezes, apropriado comentar que Lane é sueco e que o sistema de relações governamentais central-local em seu país tem sido um no qual o último tem real autonomia constitucional mas aceita um limite efetivo de “pilotagem”⁵ do centro (Gustafsson, 1991).

Estes argumentos nos levam à opinião de que um modelo da relação política-implementação no qual o processo de fazer política pode ser visto como ajuste de “metas”, o grau de cuja realização em ação pode ser medido, provê uma base insuficiente para estudos de implementação. É isto que tem levado vários estudiosos contemporâneos de implementação a defender uma postura *bottom-up* ao invés da *top-down* para o estudo da implementação. Elmore inventou o termo “mapeamento às avessas”⁶ que ele define como :

“raciocínio às avessas” de escolhas individuais e organizacionais que são o centro do problema ao qual este é endereçado, para as regras, procedimentos e estruturas que têm a menor proximidade àquelas escolhas, para os instrumentos de política disponíveis a afetar aquelas coisas, e ,portanto, a objetivos políticos praticáveis. (Elmore, 1981, p.1; ver também Elmore, 1980)

Enfocar sobre as ações individuais como um ponto inicial possibilita que ações sejam vistas como respostas a problemas ou questões na forma de escolha entre alternativas. Uma das justificativas de Elmore para esta abordagem deriva não muito do nosso interesse sobre a dificuldade em separar o ato de fazer política e implementação, com o de um reconhecimento que em muitas áreas políticas nos Estados Unidos (política de emprego juvenil é o interesse particular de Elmore) os atores da implementação são forçados a fazer escolhas entre programas que conflitam ou interagem um com o outro.

⁵NT: *steering*, no original, foi traduzido como “pilotagem”.

⁶NT: *backward mapping*, no original, foi traduzido como “mapeamento às avessas”.

Os proponentes desta abordagem argumentam que isto é, comparando com o modelo *top-down*, relativamente livre de suposições pré-determinadas. É menos provável implicar suposições sobre causa e efeito, sobre hierarquia ou outras relações estruturais entre os atores e agências, ou sobre o que deveria acontecer entre eles.

A abordagem é exposta muito mais forçosamente por Hjern e seus associados (Hjern e Porter, 1981; Hjern e Hull, 1982) que discutem uma metodologia em que pesquisadores construam empiricamente as redes dentro das quais atores com poder de decisão realizam suas atividades sem suposições pré-determinadas sobre a estrutura na qual estas ocorrem. Um dos autores, em seu trabalho com Susan Barret, adicionou seu próprio apoio para o argumento metodológico para esta perspectiva, argumentando da seguinte maneira :

para entender a relação política-ação devemos sair de uma perspectiva simples do processo que reflete uma visão normativa administrativa ou gerencial de como o processo deveria ser, e tentar achar a conceitualização que melhor reflete a evidência empírica da complexidade e dinâmica das interações entre indivíduos e grupos buscando colocar política em resultado, aqueles sobre os quais a ação recai e aqueles cujos interesses são afetados quando mudança é proposta. Para fazer isto, temos argumentado por uma perspectiva alternativa a ser adotada - uma enfocando nos atores e agências somente e suas relações, e para um modo de análise centrada em ação ou *bottom-up* como um método de identificar mais claramente quem parece estar influenciando o que, como e por quê.

(Barret e Hill, 1981, p.19)

O que, em muitos aspectos, está sendo enfatizado neste modo de análise mais centrado em ação é que muitas coisas que Gunn argumenta que devem ser controladas são os elementos difíceis de colocar em controle. A realidade, portanto, não é a de um controle imperfeito mas a ação como um processo contínuo de interação com uma *política em mudança e mutável*, uma *complexa*

estrutura de interação, um mundo exterior no qual devemos interferir com implementação porque a ação governamental é, e destinada a, colidir com esta, atores implementadores que são *inerentemente difíceis de controlar*. A análise é melhor enfocada sobre os níveis em que esta ocorre, desde que isto não crie deficiência na implementação como seria recriar política.

Esta ênfase, na crítica *bottom-up*, sobre as complexidades no conceito de política e na maneira como é feita sugere também que a implementação pode ser por ela própria um conceito ambíguo. Lane argumentou que há alguma confusão na literatura de implementação entre “implementação ou implementação bem sucedida como um resultado, e o processo de implementação ou como a implementação efetua-se” (Lane, 1987). Os estudos clássicos de *top-down* estão principalmente interessados em explicar porque um resultado bem sucedido ocorre ou não; para fazer isto eles precisam de regras com objetivos claros para trabalhar. Estes podem ser supridos pelos fazedores de política ou atribuídos pelos pesquisadores. Sem tal diretriz podemos ainda estudar processos, mas nossa atividade é um pouco diferente. Sabatier, em uma tentativa de fundir as melhores idéias dos modelos dos processos *top-down* e *bottom-up*, sugere sabiamente que a presença ou ausência de um “pedaço de legislação dominante estruturando a situação” (Sabatier, 1986, p.37) pode ajudar determinar qual abordagem é apropriada. Entretanto, isto pode envolver a suposição de que esta estrutura de fato ocorreu. Obviamente pode-se tratar um pedaço da legislação como dominante. Entretanto, se você fizer isto, os problemas para “explicação”, em caso de fracasso na implementação, tendem a ser ou o que outros fizeram para subvertê-la, ou o que esta possui de errado. Ambas podem ser questões por demais simplificadas sobre os contextos de política e de implementação e, particularmente, sobre a relação entre os dois.

Nossa postura não é favorecer um ou outro argumento, nem acreditar com Sabatier (e Elmore em uma contribuição em 1985 para o debate) que se pode prontamente integrar as duas abordagens. Ao contrário, este é um outro exemplo das ciências sociais em que a atenção a uma questão de perspectivas alternativas ilumina a complexidade da interação humana. A escolha da abordagem recai em

parte sobre a questão, em parte sobre o que desejamos entender sobre o processo político e em parte sobre uma escolha de valores. Esta última questão é assunto da próxima seção.

Estudos de implementação - descritivos ou prescritivos ?

Uma característica da abordagem *top-down* ao estudo da implementação é o interesse em dar conselhos aos altos gerentes sobre como eles deveriam seguramente efetivar a implementação. As propostas de Gunn são enquadradas nestes termos. Sabatier e Mazmanian (1979) são até mais explícitos em seu artigo “As Condições para a Implementação Efetiva: Um Guia para Realizar os Objetivos da Política”. Lá aponta cinco características a serem satisfeitas se a implementação deve ser efetiva. Aqui, então, é uma abordagem prescritiva para análise de políticas que incorpora dois valores cultivados: uma visão liberal-democrata de que política deveria ser feita por representantes eleitos pelo povo e implementada de uma maneira subordinada por funcionários públicos, e uma visão de que racionalidade em política pública envolve estabelecer metas seguidas por atividades buscando aquelas metas que podem ser sistematicamente monitoradas.

Em oposição, há em alguns dos trabalhos da escola de pensamento *bottom-up* uma posição contrária de que a racionalidade em ações políticas pode somente ocorrer “perto do chão” e neste nível efetiva “responsabilidade” para o “povo” pode ser atingida (ver em particular Hjern e Hull, 1982). Encontramos certa dificuldade com esta noção. O perigo é que a responsabilidade *top-down* tradicional para o público mediante o processo político, não obstante uma dificuldade ideal de realizar e freqüentemente violar na prática, é abandonada prontamente aqui. O resultado pode facilmente ser não a responsabilidade para o público mas a dominação política por funcionários e profissionais responsáveis pela respectiva implementação (outro tema ao qual retornaremos nos Capítulos 8 e 9). É obviamente uma visão mais atrativa se esta é ligada com a intensificação da democracia local e originada do povo. Não há dúvida de que um pouco da paixão

que tem havido no debate *top-down* e *bottom-up*, particularmente na Inglaterra é ligada a argumentos sobre as respectivas tarefas do governo central e local na determinação da política.

Entretanto, incitando um conflito unilateral sobre o qual o ato de se fazer política democraticamente deveria ocorrer, parecemos, todavia, ter um conflito entre a urgência de uma abordagem prescritiva e a realidade da necessidade de reconhecer que a implementação envolve uma continuação do complexo processo de barganha, negociação e interação que caracterizam o processo de fazer política. Elmore (1978) coloca o dilema da seguinte maneira :

A crítica racionalista do modelo de conflito e barganha é que esta aumenta o sentido confuso e irracional ao nível de princípio, que isto provê uma desculpa fácil para se isentar de resultados insatisfatórios, e que isto não provê nenhum alicerce para a melhoria do processo de implementação. É difícil agir contra essas críticas, exceto observando que um fracasso em entender a complexidade das barganhas é muitas vezes mais caro que um fracasso em concordar com uma medida de sucesso objetiva. (p. 226)

Parecemos ter aqui, como mostramos ser o caso da discussão de tomada de decisão no Capítulo 5, a situação na qual a demanda de uma boa análise descritiva conflita com uma preocupação prescritiva fundamental. De fato, há muitos paralelos com as preocupações daquele capítulo, onde foi reconhecido que admitir que os processos de decisão tendem a ser necessidades incrementais a serem distinguidas dos argumentos que elas deveriam portanto ser. Entretanto, neste caso, a simples declaração da teoria de democracia acima não é suficiente para resolver o argumento normativo. Para acreditar, por exemplo, que intervenções em política social pelo governo central são motivadas por uma preocupação em melhorar a igualdade, como parece ser o caso em algumas análises norte-americanas de programas federais, podem não estar meramente construindo uma suposição enganosa desta análise, podem estar incitando a questão como se de fato tais intervenções fossem a melhor maneira de melhorar a

igualdade. Análises norte-americanas de implementação são em um grau considerável ainda dominadas por uma peculiar suposição liberal que pode ser melhor descrita graficamente em termos de uma visão na qual “se a União não tivesse intercedido, eles ainda estariam executando negros sumariamente no Estado do Alabama”. Discussões levadas a cabo na Europa sobre as relações central-local não necessariamente vinculam as mesmas suposições sobre o grau em que argumentos morais efetivos são defendidos pelo centro.

Foi sugerido anteriormente, neste capítulo, que a ênfase “sobre a degradação das grandes expectativas de Washington” de Pressman e Wildavsky é característica da preocupação normativa de muitos estudos pioneiros de implementação. Embora argumentem que a implementação raramente envolve uma transformação direta das metas políticas em ações, os autores não desejam rejeitar a preocupação normativa sobre a realização racional de metas incorporada no trabalho de Pressman e Wildavsky, Sabatier e Mazmanian ou Gunn. Nem eles queriam negar a importância das questões de valores levantadas por muitos dos pesquisadores que têm usado a abordagem *top-down* para explorar como, em um processo de implementação, o avanço de metas ideais, como a intensificação da igualdade ou a redução da poluição, tem sido retardadas. O que eles sugerem é que há um perigo em a abordagem **top-down** acreditar que tais metas estejam incorporadas na política, e que ao usar noções como déficit de implementação, ela ofereça somente um tipo de solução para a performance deficiente do setor público, isto é, que o nível gerencial deveria ter um melhor controle da situação.

Conclusão

A parte final deste capítulo preocupou-se com os argumentos entre as abordagens *top-down* e a *bottom-up* ao estudo de implementação. Enquanto apontamos as limitações da escola de estudos de implementação de Pressman e Wildavsky, acentuamos de novo o seu papel em revelar a análise de uma parte importante, e previamente quase omitida, do processo político.

Não deveríamos descartar a possibilidade de descobrir situações em que estudos de implementação podem envolver atividades dirigidas a metas pouco explicitadas, e pode ser justificável trabalhar com noções tais como déficit de implementação. Isto poderia ser o caso onde um resultado quantificável é avaliado e entradas explícitas podem ser medidas. A experiência britânica com o governo Thatcher foi de um número de exemplos onde metas governamentais estavam muito claras. Tem havido casos de uma busca *top-down* muito determinada em especificar objetivos (a venda de casas de autoridades locais a seus moradores - ver Forrest e Murrie, 1988), casos em que uma clara evidência de problemas de implementação antecipadamente fez o governo recuar (o estranho caso do esquema de cartões de identidade para prevenir violência no futebol) e um caso dramático de dificuldade de implementação levando a uma ainda maior inovação política (o aumento e queda do “imposto eleitoral”, uma “reforma” local de taxaço).

No entanto, muitos eventos no processo político não envolvem tal clareza. Exemplos podem ser tomados, mesmo dos anos Thatcher na Inglaterra, dos complexos e confusos casos em que metas centrais não são tão claras, ou onde declarações de metas centrais deveriam ser recebidas com grande ceticismo - em áreas como proteção comunitária, política de empregos, reforma urbana, ou a prevenção contra crimes, por exemplo. Entretanto, se isto é verdade para o monopartidarismo britânico unificado e centralizado, tanto mais este é verdadeiro em sociedades onde a política é dominada por compromissos entre unidades federais ou governos de coalizão.

Ao focalizar sobre o avanço dos estudos de implementação estimulados por Pressman e Wildavsky e ao observar a crítica de sua abordagem que agora se desenvolveu, este capítulo talvez tenha omitido, como fizeram Pressman e Wildavsky, as muitas contribuições ao estudo desta parte do processo político feito por outros que, geralmente falando, não descreveram seu trabalho como preocupado com a implementação.

O Capítulo 3 já fez alguma referência ao interesse dos sociólogos no estudo da burocracia. Talvez seja mais frutífero continuar a aprofundar a ênfase em explicar os resultados do processo de elaboração de políticas que vêm do exame das organizações de elaboração de políticas e de sua implementação (ou burocracia, em uma terminologia alternativa) que se concentrar no desenvolvimento de um ramo particular da análise de políticas chamado estudos de implementação. Algo semelhante pode ser feito para desenvolver uma preocupação crescente em explicar a maneira como o setor público acarreta impactos sobre a sociedade. Isto tem se desenvolvido na Inglaterra da mesma forma que o estudo de política social tem se desenvolvido como um empreendimento acadêmico. Isto tem sido também associado na Inglaterra e nos Estados Unidos como uma preocupação em explicar como a lei é operacionalizada com referência particular ao fenômeno da discricionariedade. Um bom trabalho no estudo de implementação deve conter todos estes outros desenvolvimentos acadêmicos, e não procurar confinar a atenção em uma teoria limitadamente concebida que a separa do estudo da elaboração de políticas. Conformemente, capítulos posteriores considerarão alguns destes outros temas - a contribuição do estudo de organizações para a análise de política, a consideração que precisa ser dada aos papéis dos funcionários públicos em pontos onde eles interagem com o público e o significado do elemento discricionário em muito da política pública.

Como um comentário final podemos indicar que qualquer tentativa em desenvolver a teoria de implementação deve encontrar a dificuldade - desde que esta se disvirtue da tentativa de desenvolver catalogação de perigos latentes para o processo de implementação na maneira descrita e criticada acima - de tornar-se envolvido no largo espectro das questões que têm sido levantadas em relação à elaboração de políticas e no estudo de organizações. Se substituirmos a palavra “fazer” por implementação vemos como somos confrontados por uma tentativa de desenvolver uma “teoria de fazer”⁷ - ou de ação. Talvez, como Susan Barret e

⁷NT: *theory of doing*, no original, foi traduzido como “teoria de fazer”.

Michael Hill sugeriram, é difícil continuar além da identificação de elementos-chave que devem ser analisados no estudo de implementação, e o reconhecimento da esmagadora importância da negociação e da barganha que ocorrem *durante* o processo político. Barret e Hill (1981) argumentam:

muitos dos assim chamados problemas de implementação resultam precisamente porque há uma tensão entre as suposições normativas do governo - o que deveria ser feito e como isto deveria acontecer - e o empenho e luta entre interesses - a necessidade de barganhar e comprometer-se - que representa a realidade do processo pelo qual poder/influência é obtido e assegurado a fim de perseguir metas ideológicas. (p.145)

Os próximos três capítulos retomarão este tema sob várias maneiras diferentes.

7. A Contribuição do Estudo das Organizações para a Análise do Processo de Elaboração de Políticas

Introdução

O pano de fundo para a discussão do estudo de organizações que possui este livro foi desenvolvido essencialmente por Elmore (1978): "Uma vez que, virtualmente, todas as políticas públicas são executadas por grandes organizações públicas, somente através do entendimento de como funcionam tais organizações é que se pode compreender como as políticas são lapidadas em seu processo de implementação".

Conforme apresentado no final do último capítulo, muitas das maiores contribuições a esse tema foram dadas por autores cujos enfoques não estavam centrados no estudo de implementação de políticas. Na realidade, alguns dos avanços significativos na teoria das organizações que serão discutidas neste capítulo advêm de autores que não enfocavam, em seus trabalhos, nenhum tipo de organização pública. No entanto, suas contribuições favorecem significativamente o entendimento de fenômenos que precisam ser explorados quando se deseja compreender a dinâmica das organizações no processo de elaboração de políticas.

A contribuição de Max Weber

O capítulo 3 já delineou a importância de Max Weber no desenvolvimento teórico a respeito da burocracia no Estado moderno. Neste capítulo, vamos nos aprofundar em seu interesse no funcionamento interno das organizações. A extensão da forma burocrática de administração, de acordo com Weber, apóia-se em sua racionalidade formal, uma noção que vários dos estudiosos modernos têm compreendido eficientemente. A interpretação dos conceitos de Weber conduz a

discussões úteis sobre a relação entre o formalismo e a eficiência, mas, por outro lado, dão oportunidade a interpretações grosseiras da teoria de Weber. Albrow (1970) mostra como surgiu tal confusão e apresenta o seguinte esclarecimento para a posição de Weber:

A relação real entre a racionalidade formal e a eficiência pode ser melhor compreendida considerando-se os meios pelos quais a eficiência é comumente medida, através do cálculo de custos em termos financeiros, ou em tempo ou em energia despendida. Alguns cálculos são procedimentos formais que não garantem eficiência por si só, mas estão entre as condições para a determinação do nível de eficiência atingido pela organização. No cerne da idéia de racionalidade formal de Weber, encontra-se a idéia de cálculos corretos, tanto em termos numéricos - semelhante ao trabalho de um contador - como em termos lógicos - semelhante ao trabalho de um advogado. Normalmente, essa é uma condição necessária mas não suficiente para o alcance de metas, podendo até conflitar com a racionalidade material.

A teoria de Weber pode ser vista como provedora de proposições simples a respeito da estrutura formal de organizações, uma concepção mista que tem contribuído para os estudiosos de organizações mas que, no entanto, não está à altura da profundidade de seu entendimento de publicações críticas sobre sociologia organizacional. Como destaca as características de uma espécie organizacional que é importante nas sociedades complexas devido a sua racionalidade formal, Weber naturalmente acentua a grandeza daquele tipo de organização ao invés de acentuar sua fraqueza. Em contrapartida, muitos dos autores do século XIX enfatizam essa fraqueza e ainda utilizam o termo *burocracia* em um sentido puramente pejorativo (ver Albrow, 1970). O objetivo de Weber é definir um tipo amplo de organização e explicar por que motivo ela cresce em importância, oferecendo para tanto análise sociológica ao invés de promover polêmica política.

Weber lista várias características que, se tomadas em conjunto, definem burocracia:

1. Uma organização contínua com uma ou mais funções específicas cuja operação é delimitada por regras. A consistência e a continuidade no interior da organização são garantidas através do registro, por escrito, de todos os atos, regras e decisões inerentes à organização.
2. A organização dos funcionários está na base da hierarquia. O escopo da autoridade no interior dessa hierarquia é clara, definindo os direitos e deveres dos funcionários em cada nível hierárquico especificado.
3. Os funcionários são separados da propriedade dos meios de administração e produção. Eles são livres, estando sujeitos a autoridades somente no que diz respeito a suas obrigações oficiais enquanto funcionários de uma organização.
4. Os funcionários são indicados, não eleitos, baseando essa indicação em critérios impessoais. Os funcionários são promovidos por mérito.
5. Pagam-se salários fixos aos funcionários e as regras de emprego e relações de trabalho são previamente definidas. A escala de salários é graduada de acordo com a posição dos funcionários na hierarquia. O emprego é permanente, estando garantida uma certa estabilidade e previsto o pagamento de pensões após a aposentadoria.

Enquanto Weber não considera essas características como pré-requisitos para a definição de uma organização, vários autores subseqüentes nela basearam-se para defender o modelo prescrito pelos que procuram a melhor maneira de organizar essas idéias já citadas. Alguns especialistas como Fayol (1916), um francês cujo trabalho data da época da Primeira Guerra Mundial, e Urwick, um inglês com influências tanto em organizações públicas como privadas no período entre guerras, procuraram ditar regras e costumes para uma administração bem sucedida.

Mas talvez a figura mais influente na busca por princípios de organização antes da Primeira Guerra tenha sido F. W. Taylor (1911). Este americano tentou

desenvolver princípios científicos para o gerenciamento industrial, baseado em uma série de generalizações que ele acreditava serem de aplicação universal. A importância de seu trabalho reside no fato de o autor ter sido largamente visto como o pioneiro na exposição de métodos de organização que se apóiam no tratamento de seres humanos como unidades de trabalho que devem ser utilizadas com eficiência, desconsiderando suas emoções e atitudes. Isso fez com que uma série de preocupações apresentadas em trabalhos subseqüentes a respeito das relações humanas em organizações tenha emergido a partir da consciência das limitações do taylorismo. Não obstante, a influência de taylorismo ainda persiste. Politt (1990) descreveu muitos dos modos modernos de gerenciamento nos serviços públicos como sendo *neo-taylorismo*. O autor afirma:

O taylorismo estava centralmente preocupado com o "processo de determinação e fixação de níveis de esforço" e pode ser visto como "a burocratização da estrutura de controle mas não das relações de emprego" (Littler, 1978, pp. 199 e 185, respectivamente). Tal observação está baseada no fato de que o processo de trabalho poderia e deveria ser mensurado através do gerenciamento e então ser utilizado como base para recompensa e controle de esforços. Isto não é distante, a princípio, da recente epidemia de sistemas mediados eletronicamente para indicação de performance nos serviços públicos, revisão de performance individual e reconhecimento de mérito. (p. 16)

Mayo e o desenvolvimento do estudo da vida organizacional

Nos anos 20 e 30, a teoria de gerenciamento gradualmente foi movendo-se de apenas uma referência - com o desenvolvimento de prescrições formais para uma estrutura organizacional - para um melhor entendimento da vida organizacional. Tal desenvolvimento, embora ainda firmemente atrelado a um conceito de controle sobre os subordinados no interior de uma empresa industrial, contribuiu, contudo, para a transformação no modo como as organizações eram interpretadas e

entendidas. É por esse motivo que se reserva um espaço deste texto para tal discussão.

O trabalho desenvolvido por Elton Mayo no Hawthorne Works em Chicago, durante o final dos anos 20 e o início dos anos 30, é referido como decisivo para essa verdadeira revolução que teve lugar na sociologia industrial (Roethlisberger e Dickson, 1939). Essa é uma visão simplificada do processo. Os pesquisadores de Hawthorne foram influenciados por pesquisas psicológicas desenvolvidas durante a Primeira Guerra. Também tinham bastante consciência do progresso alcançado na psicologia social no período entre guerras e estavam particularmente influenciados pelas mais sofisticadas abordagens da motivação humana que a psicologia freudiana havia ajudado a produzir. O desenvolvimento, naquele momento, de uma abordagem mais complexa acerca da estrutura social, por sociólogos e antropólogos, sob a influência de Pareto, Simmel, Durkheim e outros *funcionalistas*, também influenciou o trabalho daqueles pesquisadores. De certo modo, seu pensamento foi marcado também pelos escritos de Mary Parker Follett (1941) sobre gerenciamento. Por essas razões, é mais apropriado dizer que os pesquisadores de Hawthorne representam o avanço individual mais significativo no entendimento do comportamento humano no ambiente de trabalho. Esses pesquisadores influenciaram de maneira colossal os trabalhos subseqüentes neste campo de pesquisa e é natural que o processo de simplificação da história das idéias tenha conduzido a um consenso acerca do significado da contribuição desses autores.

Não há, neste texto, espaço para discutir com detalhes as conclusões desses pesquisadores, mas a grande importância de seu trabalho reside no modo como eles deslocaram a ênfase do estudo das organizações de um conceito mecânico para descobrir o melhor caminho para organizar tarefas para a busca do reconhecimento da importância das relações humanas para um melhor desempenho organizacional. Suas pesquisas iniciais chamam a atenção para a relevância do interesse da gerência pelas atividades dos trabalhadores buscando obter motivação e entusiasmo, enquanto seus últimos trabalhos destacam as relações internas ao grupo de trabalho.

Os pesquisadores de Hawthorne demonstraram a necessidade de se analisar as organizações como estruturas sociais de convivência. O trabalho permite descobrir que, assim como há um grande número de fazendeiros, lojistas e trabalhadores vivendo numa vila e que "x" pessoas trabalham por "y" pessoas não permite obter conclusões acerca da estrutura social daquela vila, considerar uma organização como um mero modelo de funções formais não permite entender completamente as características de comportamento, mesmo aqueles formalmente previstos na estrutura interna da organização.

Embora essas conclusões estejam relacionadas ao setor mais mercantilista, de vendas, ou seja, no nível hierárquico mais baixo de uma organização, as pesquisas subseqüentes demonstraram a validade dessas conclusões para todos os níveis hierárquicos. Relações interpessoais em grupos de funcionários de um escritório ou em gerenciamento interno determinam igualmente o comportamento no trabalho, de modo que é impossível formalizar antecipadamente as regras organizacionais formais.

Como as ciências sociais cresceram em importância nos EUA a partir dos anos 40 e 50, dois desenvolvimentos na teoria das organizações apareceram conjuntamente, um estimulado pelo trabalho de Max Weber e o outro influenciado pelas conclusões mais relevantes de Mayo e seus assessores. Os sociólogos, utilizando o trabalho de Weber (ou sua interpretação para este trabalho) como ponto de partida, mostraram a importância de modelos de relacionamentos informais ao longo dos relacionamentos formais. Por outro lado, os psicólogos sociais procuraram explorar os conflitos entre as necessidades humanas e os aparentes pré-requisitos das organizações formais. Baseados neste trabalho, os teóricos de administração procuraram atualizar os velhos modelos formais com proposições mais flexíveis, baseados na nova concepção de vida organizacional. É impossível, nesta breve análise, fazer justiça à total riqueza representada pelo florescimento deste trabalho nas organizações. Nas próximas seções, são feitos alguns comentários a respeito de tais desenvolvimentos, que ainda parecem bastante importantes.

A contribuição da sociologia das organizações

A partir do momento em que o trabalho de Weber tornou-se disponível para os sociólogos nos EUA nos anos 40 e 50, foi aplicado aos estudos organizacionais como um modelo contra o qual se medem as situações reais. Utilizando este trabalho, os sociólogos começaram a identificar problemas no modelo vigente de burocracia, geralmente alegando, sem razão, que Weber não estava a par desses problemas, sem, contudo, produzir avanços na teoria das organizações.

Em alguns desses trabalhos, sugere-se que provavelmente haverá conflitos na organização burocrática entre o princípio de hierarquia e a necessidade de se maximizar o uso da perícia. Gouldner (1954) destaca esse ponto da seguinte maneira:

Weber, então, pensou na burocracia como uma organização Janus-faceada, olhando dois caminhos simultaneamente. De um lado, administração baseada em perícia; de outro, administração baseada em disciplina (p.22).

A organização burocrática é fundamentada na necessidade de fazer-se o máximo uso da divisão do trabalho. Esta divisão está baseada na necessidade de se dividir uma tarefa tanto por causa de seu tamanho como pela impossibilidade de um simples indivíduo dominar todos os seus aspectos. Na verdade, na maioria dos casos ambas as razões aparecem. O princípio da hierarquia fundamenta-se justamente na noção de delegar responsabilidades aos subordinados. Se o superior pudesse realizar em sua totalidade a tarefa que deve ser delegada, não haveria necessidade de possuir subordinados. O chefe delegará tarefas tanto por causa da falta de tempo para realizá-las sozinho como pela falta de *know-how* suficiente para a execução de uma determinada etapa do trabalho. Visto que este último é o caso em questão, fica óbvio que, em pelo menos uma parte da tarefa, o superior é menos especializado que o subordinado. Mas, até mesmo no caso padrão, este fato pode ser verdadeiro. Particularmente, quanto mais longa é a

tarefas, mais tomadas de decisão são exigidas. O subordinado, neste caso, deve possuir informações detalhadas que o chefe, na responsabilidade de delegar tarefas, optou por não receber.

É por essas razões que, quanto mais partes detalhadas possuem as funções de uma organização, tanto mais é preciso reconhecer que a perícia está abrigada nos níveis mais baixos da hierarquia. E é por essas razões que é inevitável a tendência de haver conflitos entre autoridades embasadas na perícia e autoridades embasadas na hierarquia das organizações burocráticas.

Essa aparente inconsistência na teoria de Weber provoca vários estudos importantes a respeito do conflito entre os especialistas e os administradores no interior de uma organização. Um tópico pertinente que também foi explorado é o conflito existente para os especialistas entre as orientações profissional e organizacional em suas atitudes em relação ao trabalho (Gouldner, 1957-8; Reissman, 1949).

Um outro tema importante e derivado do trabalho de Weber, apesar de baseado num mal-entendido de sua abordagem do artigo publicado, ilustra a relação entre racionalidade e rigidez. Um dos primeiros ensaios sobre o tema foi a discussão de Merton (1957) sobre a estrutura e a personalidade burocráticas. O autor argumenta conforme o texto abaixo:

1. Uma burocracia efetiva demanda confiança de resposta e devoção estrita às regras.
2. Tal devoção conduz à sua transformação em verdades indiscutíveis; elas não são mais concebíveis como relativas para uma série de propósitos.
3. Este fato pode ser prontamente adaptado sob condições especiais que não são claramente vistas por aqueles que transgrediram regras gerais.

4. Assim, os vários elementos que conduzem à eficiência geralmente levam à ineficiência em instâncias específicas.

Esta ênfase ajusta-se aos argumentos sobre perícia nas organizações. Suas implicações para o comportamento dos burocratas serão exploradas no próximo capítulo.

O trabalho de Merton conduz à exploração do relacionamento entre estruturas e tarefas organizacionais. Assim, a questão que surge é se a estrutura "racional" pode ser em adaptada para algumas tarefas e mal adaptada para outras. Dois pesquisadores britânicos, Burns e Stalker (1961), produziram uma das mais importantes contribuições acerca do tema. Os autores propuseram uma distinção entre sistemas de gerenciamento "mecânicos" e "orgânicos". O modelo, envolvendo estruturas amplamente comparáveis ao modelo Weberiano é, segundo os pesquisadores, mais adaptável a tarefas estáveis e estáticas. O último, em contrapartida, é

adaptado a condições instáveis, quando problemas e necessidades de ação surgem e não podem ser quebradas e distribuídas entre funções especiais inerentes a uma hierarquia claramente definida. Os indivíduos devem executar suas tarefas à luz de seu conhecimento das tarefas da organização como um todo. Os trabalhos perdem muito de sua definição formal em função de métodos, deveres e poderes, que devem ser continuamente redefinidos através da interação com os outros participantes de uma tarefa. A interação é tanto lateral quanto vertical. A comunicação entre pessoas de diferentes setores assemelha-se mais intensamente a uma consulta lateral do que a um comando vertical. Neste caso, o "sabichão" não pode mais ser promovido à cabeça da companhia.

Burns e Stalker baseiam sua dicotomia na experiência de pesquisa em duas situações industriais contrastantes. Outros sociólogos começaram, no entanto, a levantar questões mais abrangentes a respeito da adaptação entre tarefa e

estrutura organizacionais mediante o estudo de vários casos de situação de trabalho. Outro pesquisador britânico propôs um papel estrutural neste desenvolvimento. Primeiramente, Woodward desenvolveu uma tipologia de organizações industriais baseada nas diferenças em tecnologia. A partir daí, sociólogos contemporâneos, destacadamente um grupo trabalhando em conjunto na Aston University, começaram a discutir o reconhecimento da natureza multidimensional dos fatores determinantes da estrutura da organização. Então, por volta de 1975, pesquisadores que trabalhavam nesta linha de pensamento - que se tornou conhecida como *teoria da contingência* - sugeriram, para um estudo das autoridades britânicas locais, uma complexa interação entre variáveis contingentes e estruturais, conforme se vê na figura 7.1 (Greenwood, Hinings e Ranson, 1975, p.5).

Quando se examina a diversidade das variáveis de contingência apresentadas na figura 7.1, encontra-se muito mais do que as variáveis tecnologicamente determinadas presentes no trabalho de Burns e Stalker ou Woodward. Encontram-se variáveis externas à organização e seu limite, variáveis determinadas pelo poder das estruturas nas quais operam e variáveis que dependem de uma "ideologia" ou do que Child (1972) descreve como *escolha estratégica*. Alguns breves comentários a respeito de como a análise de organizações foi elaborada sob influência desses três ensaios citados são indispensáveis.

As organizações são reconhecidas como poderosos sistemas nos quais as características estruturais interagem e são afetadas por fatores que fazem com que alguns componentes da organização sejam mais poderosos que outros. Esta caracterização é chamada *teoria das contingências estratégicas*. Esta se deve em grande parte a uma pesquisa divulgada por Crozier (1964) que reforça o modo por intermédio do qual alguns componentes específicos de uma organização podem dominar e influenciar uma dada estrutura por sua indispensabilidade. Seu principal exemplo contempla a função dos trabalhadores em manutenção cujas contribuições foram essenciais somente quando plantas de trabalho altamente utilizadas se quebraram. O desenvolvimento dessa teoria tem forçado a maneira de se explicar *as sub-unidades diferenciais de poder mediante a dependência de*

contingências resultante das várias combinações de imitação dos textos originais produzidos com incertezas, centralidade e possibilidades de substituição textual (Dickson et al., 1971, p. 229).

Variáveis acidentais	Armação conceitual sumária	Variáveis estruturais
Tamanho	Filtros da organização	
Invólucro, i.e., densidade populacional sócio-econômica estrutura de riqueza	Idéias planejamento corporativo eficiência administrativa democracia	Diferenciação comitês departamentos especialistas funcionais
Interdependência		
Estrutura política, i.e., composição partidária volatilidade eleitoral	Culturas ocupacionais profissionalismo departamentalismo	
Ideologias planejamento corporativo administrativo eficiência democracia		Integração comitês de coordenação departamentos centrais chefia executiva comandante time de gerência
Tipo de autoridade		

Fig. 7.1: A teoria da contingência

Mesmo esta abordagem tende a considerar as contingências internas como determinantes da estrutura de poder. Há necessidade de transformá-la em uma outra estrutura reversível, aceitando que tais contingências e estruturas determinam o poder mas também questionando se estas estruturas devem ser tomadas como garantia. É importante questionar em que medida essas estruturas refletem uma estrutura de poder externa ou pré-existente e em que extensão as organizações têm sido designadas para refletir e reforçar essas estruturas. Vários autores, como Salaman (1979), Clegg e Dunkerley (ambos separadamente e depois em conjunto, 1977, 1979, 1980, 1989, 1990) e Benson (1977) enfatizam, destacadamente, a importância de poder organizacional, fazendo, no que pode ser chamado de teoria da organização radical, a ligação com teorias do poder na sociedade. Assim, Salaman afirma:

O que ocorre no interior das organizações, nos modos em que se designa o trabalho, aplica-se o controle, distribuem-se recompensas e privações e as decisões são tomadas, pode ser visto em termos de um constante conflito de interesses, ora aparente, ora disfarçado, ora evidente, freqüentemente implícito, posicionado na retaguarda e informa a natureza das organizações de trabalho no interior das sociedades capitalistas. (1979, p.216)

Do mesmo modo, Cousins (1987) tem mostrado que o poder no interior das organizações reflete desigualdades entre classes na maior parte da sociedade.

O interno e o externo

Fica clara a importância de se promover conexões entre trabalhos que enfocam o poder organizacional interno e o contexto externo. Embora os teóricos radicais modernos estejam certos em enfatizar a omissão do tema em grande parte da teoria das organizações, esse assunto nunca está totalmente fora das discussões a respeito de organizações. Nosso primeiro estudo de burocracia e Estado torna esse assunto um pouco mais claro. Ademais, a teoria de organizações internas,

que diz respeito aos limites das organizações ou suas relações externas, tem raízes em trabalhos anteriores.

Selznick, cujos principais trabalhos foram realizados nos anos 40 e 50, continua como um dos mais sofisticados expoentes da dependência das organizações aos seus limites e invólucros. O autor enfatiza a necessidade de estudar as organizações como instituições:

O termo "organização" sugere uma certa exposição, um desvio inconsciente do sistema de atividades conscientemente coordenadas. Refere-se a uma ferramenta expansível, um instrumento racional projetado para executar um trabalho. Em contrapartida, uma "instituição" está mais próxima de um produto natural de necessidades e pressões sociais - um organismo adaptável de respostas.

Nesta linha de raciocínio, Selznick considera as organizações tanto com relação a seu ambiente externo como a seus sistemas sociais informais que são desenvolvidos no interior da organização. O autor, no entanto, avança um passo, para relacionar diretamente o ambiente externo ao sistema social interno. Os indivíduos no interior de uma organização administrativa trazem consigo certas crenças, costumes e preconceitos. Assim, no decorrer de seus deveres administrativos, tais indivíduos devem tomar decisões que afetam o interesse público. O público particular dessas organizações pode ser tanto simples indivíduos como poderosas organizações. As reações do público a qualquer ação administrativa devem ser levadas em conta, principalmente quando elas possuem algum tipo de poder de barganha. Com o passar do tempo, um modelo de relacionamentos complexos pode crescer entre um indivíduo e as pessoas e organizações que constituem seu público. Simultaneamente, o indivíduo estará envolvido numa outra rede de relacionamentos, similar à primeira, com os colegas, que também podem estar envolvidos em uma série de outras relações da mesma espécie.

Selznick foi criticado por Gouldner (1955) e Perrow (1972) por ter adotado uma abordagem muito determinística do estudo de organizações. Contudo, seria tolice subestimar a extensão na qual o ambiente, embora sendo manipulável, também provoca repressões e embaraços nas ações organizacionais. A citação abaixo, tirada de um clássico de Selznick, *TVA and the Grass Roots* (1949), expressa esta observação mais claramente:

Todas as organizações formais são moldadas por forças tangenciais a suas estruturas racionalmente ordenadas e metas propostas. Toda organização formal - união comercial, partido político, exército, corporação etc. - tenta mobilizar recursos técnicos e humanos como meio de alcançar seus objetivos. No entanto, os indivíduos componentes do sistema resistem a essa concepção de meio de produção. Eles interagem como um todo, tentando conferir suporte a seus problemas e propósitos particulares; além disso, a organização está submersa em uma matriz institucional e é então sujeita a pressões de seu próprio ambiente e para suportá-las são necessários alguns ajustes. Como resultado, a organização pode ser vista como uma estrutura social adaptada, enfrentando problemas que surgem meramente por sua existência como uma organização num ambiente institucional, independentemente dos objetivos especiais (econômicos, militares, políticos) associados a seu propósito. (p. 251)

Este tópico sobre organizações e seu ambiente levanta questões a respeito da extensão da influência das relações inter-organizacionais sobre as ações organizacionais individuais. Assim, tem havido um considerável interesse no comércio e negociação entre organizações (Friend, Power e Yewlett, 1974; Aldrich, 1979; Pfeffer e Salancik, 1978). A importância desses trabalhos para o setor público é considerável, à medida que as atividades governamentais envolvem conjuntos de organizações, ao invés de simples entidades. Neste sentido, Benson (1983) escreveu artigos sobre o setor político. Mas, como as

relações inter-organizacionais são analisadas, é inevitável que o raciocínio recue para um nível macroscópico no qual se localizam os relacionamentos numa estrutura social mais ampla que se torna importante. Encontram-se, então, linhas de ambos os raciocínios, tanto corporativistas (Winkler, 1976) como neo-Marxista (Benson, 1983; Offe, 1975), que se esforçam para ligar as análises inter-organizacionais a alguns dos argumentos enfocando a relação entre burocracia e a estrutura social. Restam ainda algumas questões importantes, que serão discutidas adiante, no capítulo 10.

No estudo de administração nos setores não governamentais, várias foram as tentativas de aplicar uma abordagem ecológica, social-darwinista, à análise da dimensão em que as organizações se adaptam a seu ambiente (Hannan e Freeman, 1977). Enquanto essa teoria tenta generalizar além dos riscos de se conseguir vantagens, seu escopo foi influenciado por estudos a respeito da ascensão e queda de firmas nos moldes em que as empresas se adaptaram ao mercado mediante mudanças estruturais e, particularmente, absorvendo pequenas companhias das quais as maiores empresas haviam tornado-se dependentes (Chandler, 1977, 1984).

Talvez o desenvolvimento mais influente deste tipo de teoria esteja no trabalho de Williamson (1975, 1981), que aplica idéias de economistas às análises de organizações. É importante lembrar que as relações inter-organizacionais defendidas por Williamson são adequadas ao estudo de mercados. Seu ponto de partida é o de um passado idealizado no qual as empresas eram pequenas e relacionavam-se através de contratos - com, por exemplo, algumas companhias envolvendo grandes entidades que negociavam com fornecedores de partes menores. Então, conforme mostrou Chandler (1977), essas relações de mercado foram transformando-se gradualmente em hierarquias assim como fornecedores periféricos foram absorvidos por empresas em expansão. Williamson preocupa-se em compreender como esse processo ocorreu, uma vez que, em suas idéias, *mercados* são economicamente superiores a *hierarquias*. Sua argumentação baseia-se na análise de falhas de mercado, nas quais, segundo o autor, a racionalidade humana conduz a decisões irracionais.

Esse trabalho está generalizado nos moldes da teoria da contingência (Donaldson, 1985, 1987) e tem sido revisado por autores influenciados por publicações a respeito do poder e controle sobre as incertezas ambientais numa organização que consideram tais textos de valor elucidativo superior à argumentação originalmente utilizada por Williamson (ver, por exemplo, Minzberg, 1983).

Foram feitas referências à teoria de Williamson por causa de seu paralelo com a teoria da ineficiência burocrática desenvolvida por Niskanen (ver capítulo 3). Por muito tempo, o pensamento a respeito da burocracia pública foi dominado pela perspectiva que previa a extensa organização idealizada por Weber como inevitável. Deste ponto de vista, a idéia de que as organizações públicas precisam estar adaptadas a seu ambiente fazem sentido somente se consideradas como uma teoria a respeito da contabilidade pública. Há, no entanto, nos dias de hoje, uma constante busca por maneiras de se obter organizações públicas cada vez menores e mais adaptadas, engajadas nas relações contratuais que possuem com outras empresas (ou organizações privadas) e apresentáveis ao público, tendo este como seu cliente. Embora este seja um território largamente inexplorado, oferece novos desafios aos estudiosos das organizações do setor público que desejam utilizar teorias e conceitos utilizados por estudiosos do setor privado.

Componentes das organizações

O que faz o estudo de organizações tão complexo é que, assim como alguns aspectos da teoria das organizações tiveram seu enfoque deslocado para o ambiente das organizações, outros enfatizam a necessidade de priorizar as relações entre as organizações e os indivíduos que participam das atividades das empresas.

O trabalho de psicólogos sociais na área da adaptação - ou falta dela - entre as pessoas e as organizações nas quais trabalham, tem sua origem na crítica ao *Taylorismo* desenvolvida por Mayo (1933). O centro da discussão é o conflito entre as necessidades humanas básicas e as exigências das tarefas de trabalho nas organizações formais. Maslow (1954), por exemplo, a existência de uma

hierarquia das necessidades humanas, desde as necessidades fisiológicas básicas, até a realização pessoal. As camadas mais baixas precisam ser satisfeitas, mas, uma vez que estas camadas obtiveram satisfação, as camadas superiores precisam tornar-se mais importantes e significativas. Assim, a execução rotineira de tarefas conduz à insatisfação pessoal. Como explica Argyris (1960),

administradores de organizações complexas sempre enfrentam um dos mais difíceis problemas humanos. Por outro lado, tal situação torna-se fácil tanto para o administrador quanto para o empregado, pois estes podem tentar deslocar sua ênfase dos valores humanos e operar na base monetária, promovendo uma valorização "*quid pro quo*", oferecendo-se benefícios e segurança no trabalho. Enquanto se mantém um padrão mínimo de relacionamento humano, o chamado "relacionamento humano racional" pode progredir sem problemas. Mas uma teoria como essa produz e, mais ainda, recompensa a apatia, a indiferença, a alienação e nunca o envolvimento. (p. 325)

McGregor (1960) adota posição parecida com esta última no seu influente trabalho, *The Human Side of Enterprise*, contrastando a teoria X - que assume que empregados são tipicamente indolentes, passivos e precisam ser direcionados, organizados e motivados por recompensas econômicas - com a teoria Y, que enfatiza a realização pessoal e encara as tarefas administrativas como motivadoras dessa realização e também como organizadoras, de modo que os empregados possam atingir seus próprios objetivos somente direcionando seus próprios esforços para os objetivos da organização.

Paralelamente ao trabalho com motivação humana encontram-se os estudos a respeito de lideranças. Mas enquanto os trabalhos de Maslow, Argyris e McGregor têm suas raízes na teoria pós-freudiana sobre as características humanas de crescimento e desenvolvimento, o estudo de lideranças envolve trabalho empírico baseado em casos de pequenos grupos de trabalho. Tais casos mostram que é

um erro procurar líderes cujas características sejam aplicáveis a qualquer situação. Ao contrário, Gibb (1954) afirma:

As características do líder são aquelas cujos traços de personalidade, numa situação particular, permitem que um indivíduo (i) contribua significativamente para o direcionamento de seu grupo de trabalho a um objetivo específico e (ii) perceba que suas atitudes estão sendo imitadas pelos componentes de um outro grupo com funções semelhantes. Pessoas diferentes esperam atitudes diferentes de seu líder. Modelos de comportamento que constituem comportamento de líderes reconhecidos por um grupo podem não ser aplicáveis a outro grupo. À medida que mudam os objetivos do grupo, a liderança precisa ser mudada e diferentes formas de comportamento de um líder são exigidas.

Há vários pontos diferentes que precisam ser elucidados aqui. Em primeiro lugar, há diferenças nas tarefas. Cartwright e Zander (1968) mencionam uma tentativa, por parte de Krech e Crutchfield, de listar diferentes funções de liderança. Tal listagem sugere quatorze funções do líder. Os autores sugerem que um líder deve trabalhar como executivo, planejador, fazedor de política, especialista, representante externo de um grupo, controlador de relações internas, árbitro, exemplo e símbolo para o grupo, representante das responsabilidades individuais, ideologista, paternalista e até mesmo como bode expiatório.

Em segundo lugar, há diferenças entre grupos. Há diferenças marcantes nas definições de líder e nas regras comportamentais para os subordinados em diferentes culturas. Mesmo dentro de uma cultura, podem existir variações subculturais em resposta às situações em que se necessita uma autoridade. As diferentes personalidades dos membros de um grupo podem também ser relevantes.

Em terceiro lugar, como sugere Etzioni (1961), as pessoas podem esperar diferentes formas de liderança em função do comportamento e orientação de uma organização, se este é meramente calculista ou moral, e podem, ainda, requerer

tanto liderança instrumental quanto expressiva. Estas são formas tão diferentes de liderança que podem não ser encontradas em conjunto numa mesma pessoa. Similarmente, algumas pessoas, em situações adversas, como em problemas sérios ou ambíguos, podem ser mais facilmente lideradas por líderes autoritários, da mesma forma que podem não aceitar esse tipo de liderança em outras situações.

Tanto os teóricos da realização pessoal como os estudiosos de liderança são criticados. Um dos principais pontos desse ataque é evidente. Pessoas com poder e autoridade relutam em adotar tais formas de organização ou tais modelos porque estes arrasam suas prerrogativas. Contudo, alguns dos argumentos utilizados pelos críticos não podem ser totalmente desprezados. Um dos dilemas implícitos na ênfase de Weber sobre a racionalidade é o sucesso organizacional, que conduz à alta produtividade e grandes recompensas monetárias devido à participação, e que sempre se esbarra na adoção de hierarquias e modelos organizacionais autoritários. Outro problema de relevância peculiar nas organizações públicas é que o controle hierárquico implica na subserviência dos burocratas a seus mestres políticos e democráticos.

Então, o mundo organizacional tem adaptado-se, de modo limitado, às restrições dos teóricos das relações humanas. Freqüentemente, essa adaptação toma forma de benefícios adicionais - melhores condições do ambiente de trabalho, facilidades sociais após o período de trabalho, como pensões e seguros saúde - ao invés de se promover qualquer diminuição do controle sobre as tarefas de rotina. Alguns sociólogos que estudam motivação no trabalho sugerem que muitos indivíduos participam de suas organizações somente por causa das recompensas financeiras e não por estarem particularmente interessados no engrandecimento do trabalho ou na participação da administração. (Goldthorpe *et al.*, 1968).

Contudo, o maior ataque à escola do pensamento sobre as relações humanas vem dos marxistas, que acusam alguns autores, como Argyris, de ter tomado para si e denegrado a concepção de alienação de Marx, de tal forma que terminam por enfatizar o engrandecimento do trabalho e o controle sobre as tarefas cotidianas

sem considerar o tópico mais abrangente no qual estão inseridos esses assuntos: a posse dos meios de produção (ver Salaman, 1979). Mesmo os leitores que consideram a teoria marxista inaceitável deveriam observar se os problemas que Argyris e McGregor identificam nas situações de trabalho podem de fato ser resolvidos sem dar atenção ao conceito social mais amplo no qual o trabalho remunerado está inserido.

Os estudos sociológicos dos indivíduos no interior das organizações são menos debatidos que os estudos dos psicólogos sociais sobre motivação e liderança, mas estão mais intimamente ligados ao comportamento informal no interior de estruturas formais. A importância das estruturas de grupos de trabalho informal foi identificada por Mayo e seus colaboradores nos anos 30, conforme indicado anteriormente. Os sociólogos do período pós-guerra desenvolveram essa linha de raciocínio, relacionando-a à classificação proposta por Weber. Blau (1955) mostra como os envolvidos em uma organização podem desrespeitar regras com o objetivo de cumprir suas tarefas com mais eficiência. Ou, com a finalidade de assegurar que os trabalhadores alcancem com mais eficiência seus objetivos quando desrespeitam regras ou outros objetivos, mostra-se que os empregados podem estar em conflito com as regras impostas. Dalton (1959) mostra como os modelos de clientelismo desenvolvidos em organizações podem criar uma estrutura informal distinta paralelamente à estrutura formal. Gouldner (1954) demonstra que as regras serão manipuladas no conflito interno pelo poder inerente às organizações, tornando-se armas nas batalhas entre funcionários, que podem igualmente ser usadas pelo pessoal de alto ou baixo escalão. Selznick (1957) pinta o quadro resultante das organizações que emergem quando o informal é levado em consideração:

Uma organização é um grupo de seres humanos vivos. O modelo formal ou oficial de vida nunca informa completamente a função desses seres. Esse modelo é sempre complementado pela chamada "estrutura informal", que se revela à medida que os indivíduos começam a considerar sua própria personalidade, seus próprios problemas e interesses.

O sistema técnico e formal nunca é mais que uma parte da empresa dinâmica com a qual nos deparamos. As pessoas e grupos que a governam não se contentam em ser tratados como manipuláveis ou expansíveis. Como seres humanos e não meras ferramentas, eles possuem suas próprias necessidades de auto-proteção e realização pessoal - necessidades que tanto podem sustentar o sistema formal como implodi-lo.

No entanto, para se discutir a distinção entre o formal e o informal dessa maneira, ainda se atribui demasiada importância ao modelo formal. Ele tende a envolver a consideração de que o modelo informal está, de alguma forma, preso e prontamente identificável, enquanto o modelo formal é apenas um desenvolvimento duvidoso situado sobre o primeiro modelo. Na prática, os dois conceitos não deveriam ser dicotomizados, pois estão em contínua adaptação e constante interação. Além disso, os autores mais modernos têm chamado atenção para o fato de considerar as estruturas formais como as reais estruturas quando, na realidade, não são mais do que um retrato das organizações que alguns dos poderosos nelas infiltrados pretendem que os autores aceitem como estruturas reais (ver Silverman, 1975). Pode ser que os indivíduos bem posicionados nas empresas construam sua visão de seu mundo de trabalho de tal modo que prestem menos atenção às regras e estruturas do que às redes de relacionamento. No interior dessa rede, as pessoas externas à organização podem ser tão importantes quanto as pessoas internas a ela. Retoma-se, a propósito, a discussão do indivíduo no interior da organização, em textos sobre a organização e seu ambiente. A implicação deste ponto de vista, segundo Degeling e Colebatch (1984), é que os administradores precisam estar conscientes de que

como as práticas nas organizações prevalecentes têm importância e significados diferentes tanto para aqueles que estão a elas relacionados quanto para os responsáveis por sua operação. Eles precisam de um esclarecimento a respeito das escalas de importância e de como seus conseqüentes modos de discurso são

desenvolvidos e propagados e como, mediante seu uso, esse discurso molda os termos sobre os quais as relações organizacionais são conduzidas. (p. 323)

Uma vez introduzida a idéia de organização como um "sistema aberto" do ponto de vista do indivíduo, pode-se lembrar que a teoria de organização mais convencional considera os empregados como os únicos participantes de destaque numa organização do setor público. Ainda hoje, muitos dos trabalhos dessas organizações influenciam a vida pública - como "consumidores", "clientes", pessoas sujeitas às regulamentações e afins. O modelo weberiano é, conforme se mostrou, pessimista em se tratando do controle da burocracia exercido por políticos, mas não é o mais importante conceito de controle sobre a burocracia por parte do público que ela afeta. Ao menos, as organizações de mercado reconhecem a necessidade de chamar a atenção do cliente como problema central a ser tratado na vida organizacional. Entende-se a extensão dos argumentos a favor de "mercados" contra "hierarquias". Hirschman (1970) captou a importância desse conceito em sua distinção entre "abstenção" e "opinião" como duas maneiras distintas de manter-se "fiel" a uma organização. As teorias democráticas tradicionais oferecem a "opinião" como a técnica para influência além da burocracia, tanto por intermédio de representação governamental quanto mediante dispositivos pelos quais os cidadãos podem influenciar a política ou amainar as mágoas pessoais. Se os modelos mercadológicos dos serviços públicos puderem ser desenvolvidos, estarão provendo a alternativa da "abstenção".

Conclusões

Este capítulo se inicia com uma interpretação do modo no qual Max Weber desenvolveu seu modelo de organização burocrática como parte de sua análise da função da burocracia na sociedade moderna. O estudo da teoria das organizações no século XX pode ser encarado como um desenvolvimento que está além dos limites das próprias organizações. A reação inicial da sociologia americana à

teoria de Weber envolveu uma grande ênfase na natureza das organizações formais e nos processos que se desenvolvem em seu interior. Este conceito ajusta-se bem às preocupações presentes nas teorias de gerenciamento e na psicologia social, no que diz respeito aos problemas de submissão dos empregados nas organizações e o alcance de metas traçadas pelos administradores. Sociólogos modernos retornaram às preocupações mais abrangentes de Weber sobre o poder e a posição das organizações formais na sociedade. A teoria radical das organizações presta particular atenção a esse tema, interligando as perspectivas de Marx e Weber. O Direito Radical, ao contrário (neste caso, o particularmente relacionado ao trabalho de Williamson), deu origem a trabalhos a respeito da aplicação de conceitos mercadológicos ao estudo de organizações. Tais trabalhos, que têm suas raízes na *etnometodologia*, nos fazem olhar para a relação entre organizações e indivíduos sob uma nova óptica, que complementa algumas das questões levantadas a respeito das estruturas de poder, levando em conta a atenção dispensada aos discursos "dominantes". A parte final do capítulo ressalta a distinta ênfase colocada sobre o comportamento humano no interior das organizações, proporcionada pelos estudos baseados na psicologia a respeito desse tema.

Alguns dos tópicos tratados de forma genérica neste capítulo são retirados de textos específicos sobre participação individual em organizações que serão abordados nos próximos dois capítulos. No capítulo final, retornaremos a alguns dos temas vistos superficialmente neste capítulo.

8. Burocratas no Processo de Elaboração de Políticas

Introdução

Tem havido um debate extenso, particularmente na Inglaterra, sobre o papel que funcionários de alto escalão desempenham ao lado de políticos no processo de elaboração de políticas. Isto tem ocorrido em simultâneo a discussões sobre a natureza da estrutura do poder em que questionamentos sobre a posição de classe de funcionários públicos têm sido levantados. Algumas referências foram feitas a estas questões nos Capítulos 2 e 3. Este capítulo engloba questões um tanto diferentes, os papéis de funcionários de nível mais baixo no processo de implementação. O termo burocratas no título refere-se genericamente a funcionários públicos, incluindo muitos que preferem ser vistos mais propriamente como profissionais que como burocratas.

O Capítulo 6 colocou a visão de que uma boa parte da política é de fato feita, ou modificada, no processo de implementação. Segue daqui que a preocupação sobre o impacto da atuação de funcionários deve englobar um grupo mais amplo que meramente os escalões superiores. Três questões surgem da literatura sobre este tema:

- a) o grau no qual “personalidades burocráticas” conferem às atividades do setor público um aspecto negativo e talvez conservador;
- b) um desenvolvimento deste tema, a natureza das pressões sobre o que foi chamado de “burocratas do nível da rua”¹ e a importância destes na interação com o público;
- c) o impacto do envolvimento de profissionais na elaboração de políticas, lado a lado, e com funções distintas, aos burocratas.

Cada uma destas questões será considerada a seguir.

¹NT: *street-levelbureaucrats*, no original, foi traduzido como “burocratas do nível da rua”.

Comportamento burocrático e personalidade burocrática

A organização administrativa tem tipicamente uma estrutura complexa de um tipo que muitos autores têm descrito como burocrático. Porém, para vários analistas, a burocracia envolve algo mais que uma organização complexa. Para eles, burocracias são caracterizadas como rígidas e lentas, tendo sua ação obstruída por procedimentos rotineiros desnecessariamente complexos e protelatórios, ainda que legais². Embora as principais discussões sobre este tópico estejam referidas às limitações inerentes a procedimentos formais complicados, vários autores têm procurado mostrar que a rigidez burocrática é, em alguns aspectos, uma conseqüência, ou do impacto de se trabalhar em um contexto delimitado por regras que limitam as personalidades dos indivíduos, ou de uma tendência das burocracias de recrutar pessoas com personalidades inflexíveis.

O impacto das demandas de organizações complexas sobre indivíduos tem sido um tema desenvolvido em conhecidos tratados sociológicos norte-americanos (veja, por exemplo, Whyte, 1956). O quadro do sertanejo independente caído na armadilha da organização burocrática é um equivalente norte-americano do camponês feliz forçado a trabalhar nas escuras minas satânicas conforme ilustrado em algumas visões da revolução industrial na Inglaterra. Isto envolve uma nostalgia por um passado idealizado que contém o suficiente de um germe de verdade para parecer plausível enquanto, ao mesmo tempo, distorce a análise das realidades presentes ao simplificá-las excessivamente. No estudo da burocracia pública, a teoria da personalidade da organização liga-se a outro tema que ocupa um lugar na mitologia popular há muitos séculos, um tema que diversos romancistas europeus desenvolveram da maneira mais efetiva, o retrato do funcionário do serviço público como um indivíduo cuja vida se torna dominada

²NT: a expressão *red tape*, no original, foi traduzida por “procedimentos rotineiros desnecessariamente complexos e protelatórios, ainda que legais”.

pelas regras complexas que devem ser seguidas no seu trato com o público (veja, por exemplo, Balzac, 1836; Galdos, 1963).

Foi feita referência no capítulo anterior a um artigo pioneiro de Merton (1957) sobre a sociologia de organizações que toma este tema e tenta explicar as condições sob as quais personalidades burocráticas são facilmente encontradas. O artigo de Merton é o ponto de partida desta discussão.

A posição daqueles investidos de autoridade é significativamente simplificada se os subordinados são indivíduos submissos condicionados a seguir seus superiores de forma acrítica, e grande parte da literatura sobre autoridade sugere que muitos subordinados sejam deste tipo. Além disto, a implicação de grande parte do treinamento gerencial é que a operação bem sucedida de um sistema de autoridade dependa da criação de personalidades burocráticas. Por outro lado, alguns dos autores mais sofisticados nesta área reconhecem que há vários perigos na criação de subordinados extremamente submissos e que há vantagens a serem obtidas do fato de se ter burocratas que não estão dispostos a serem excessivamente limitados por regras formais. Além disso, subordinados resistem à formalização extrema e assim se pode dizer que eles tentam evitar sua transformação em personalidades burocráticas.

Em seu artigo, Merton discorda de Weber, pois, em sua análise, “as realizações e funções positivas da organização burocrática são enfatizadas e as tensões internas são quase inteiramente negligenciadas” (1957, p. 197). Ele contrasta isto com a ênfase popular sobre as imperfeições da burocracia. Merton afirma que os burocratas têm uma tendência a mostrar uma simpatia particular por regras que protegem o sistema interno de relações sociais, aumentam o *status* dos mesmos, dado que as regras os habilitam a revestirem-se do *status* da organização e os protegem do conflito com clientes mediante a ênfase na impessoalidade. Devido a sua função no que diz respeito a proporcionar segurança, regras deste tipo têm grandes chances de serem transformadas em absolutos. Neste sentido, metas políticas são distorcidas e meios são tratados como fins.

O artigo de Merton é aplicado a organizações burocráticas em geral, mas há razões para que ela possa ser particularmente aplicável à administração pública. Primeiramente, funcionários públicos são colocados em uma posição particularmente difícil face a seus clientes. Eles podem estar pondo em prática decisões políticas com as quais não concordam; eles enfrentam um público que, normalmente, não pode ir a outro lugar se suas exigências não são satisfeitas, como muitas vezes pode fazer no caso de empresas privadas; a correção de seus atos é aberta ao escrutínio público de políticos e, por vezes, de tribunais. Eles estão, portanto, sob uma pressão particular para assegurar que seus atos estejam em conformidade com as regras. Regras estão fadadas a desempenhar um grande papel em suas vidas profissionais.

Em segundo lugar, as carreiras de funcionários públicos são normalmente organizadas de modo muito forte segundo as linhas do modelo burocrático de Weber. De fato, pelo menos neste aspecto, burocracias estatais freqüentemente chegam muito perto do tipo ideal weberiano. A necessidade de imparcialidade na seleção e na promoção, devido à necessidade do serviço público de ser capaz de resistir às críticas, leva ao desenvolvimento de estruturas de carreira altamente regularizadas. Promoções dramáticas ou não convencionais tendem a ser muito difíceis de ser justificadas e, portanto, as carreiras no serviço público tendem a ser orientadas em direção do que F. M. Marx (1957) chamou de “a economia de pequenas oportunidades”. Marx explica esta expressão da seguinte forma:

Em primeiro lugar, a ideologia do serviço em si mesma minimiza o estímulo à ostentação. Em alguns aspectos, na verdade, o serviço é sua própria gratificação. Além disto, as condições impessoais que regem as políticas e procedimentos de pessoal em organizações de grande porte demandam em maior grau a valorização do normal que do excepcional. A ascensão meteórica do indivíduo extraordinariamente capaz é, portanto, desencorajada exatamente do mesmo modo em que o favoritismo e a desconsideração de regras são desencorajados. A promoção, se ela não pretende atrair olhos suspeitosos ou inamistosos, deve permanecer na linha do

“normal”. Exceções exigem muitas explicações. Tudo isto tende a compensar o cumprimento de algo que vem em pequenos pacotes a intervalos razoavelmente longos. (p. 97)

Uma tal estrutura de carreira obviamente estimula a conformidade e tende a criar uma situação em que, se um funcionário público torna-se eminente por seu desprezo pelas regras, será mais provável obstruir que promover sua carreira.

O livro de Marx é interessante pelo desenvolvimento do quadro do funcionário público como uma personalidade burocrática que é um resultado dos fatores discutidos acima. Ele caracteriza o serviço público, então, como “a vida estabelecida” na qual a segurança é valorada acima de grandes gratificações (p. 102). Ele diz que “o mérito da burocracia consiste no fato de ela não ser o lugar para quem deseja fazer dinheiro, ascender rapidamente, aventurar-se longinquamente ou trabalhar por conta própria”. Marx afirma que, geralmente, exige-se que funcionários públicos de alto nível tenham um “grosso calibre”, mas sugere que aqueles que competem para serem admitidos devem ser, preferencialmente, “sólidos, e não necessariamente brilhantes, mas inquietos” (p. 102).

Marx prossegue para sugerir que a estrutura de carreira que ele descreve deste modo reforça a pressão por uniformidade, no interior de uma burocracia do governo, a qual surge da necessidade política de equidade e consistência. Assim, ele afirma que “quando a regra comum e a mente comum se combinam, a consequência natural é uma estreiteza de perspectiva - uma desvantagem mais agravante que a mediocridade no desempenho administrativo” (p. 103).

Marx sugere, então, que a personalidade burocrática pode ser um produto, tanto do fato de que apenas certos tipos de pessoas escolham incorporar-se ao serviço público ou, na verdade, de que procedimentos de seleção dêem preferência a certos tipos de pessoas, como do próprio ambiente burocrático. As duas influências sobre a personalidade atuam de modo que uma reforça a outra. Da mesma forma, Merton (1957) reconhece esta interação como um problema fundamental para a pesquisa. Ele pergunta:

Em que grau tipos particulares de personalidade são selecionados e modificados pelas várias burocracias (empresa privada, serviço público, a máquina política semi-legal, ordens religiosas)? Da mesma forma que a ascendência e a submissão são tidas como traços da personalidade, apesar de sua variabilidade em situações de estímulos diferentes, as burocracias selecionam personalidades de inclinações à submissão ou ao autoritarismo? Considerando que vários estudos mostram que estes traços podem ser modificados, há sentido em perguntar se a participação em repartições burocráticas tende a aumentar as inclinações autoritárias? Os vários sistemas de recrutamento (por exemplo, indicação, competição aberta baseada em conhecimento especializado ou capacidade mental geral, experiência prática) selecionam tipos diferentes de personalidades? (p. 205)

Há, portanto, várias questões relacionadas a considerar aqui:

1. em que condições certos tipos de pessoas escolhem embarcar em carreiras burocráticas;
2. o impacto de processos de seleção na escolha de certos tipos dentre aqueles que procuram ingressar em carreiras burocráticas;
3. o grau em que personalidades que não se enquadram no ambiente das organizações retiram-se delas no curso de suas carreiras;
4. o grau em que o sucesso ou o fracasso na escalada dos degraus de uma carreira é associado com características da personalidade.

Merton e Marx estão tentando, evidentemente, analisar sistematicamente o estereótipo largamente aceito do funcionário burocrático. Mas por lidar com um estereótipo, a teoria da personalidade burocrática depara-se com dificuldades. No nível mais superficial, o papel do funcionário público é difícil de ser distinguido daquele desempenhado por uma grande parcela das pessoas numa sociedade complexa moderna. Neste nível somos todos personalidades burocráticas, caso

em que não há nada de muito especial em relação ao papel do funcionário público. Por outro lado, realizando uma análise mais aprofundada dos papéis, uma distinção poderá ser feita tanto entre os muitos papéis diferentes em uma burocracia pública quanto entre ajustes alternativos a papéis aparentemente semelhantes. A teoria da personalidade burocrática é muito específica, ao tentar destacar certos tipos de papéis em organizações num contexto em que a maioria das pessoas são empregados das organizações, e muito geral, ao inferir a existência de uniformidade de papéis em organizações em que uma tal uniformidade não existe.

Há uma crítica secundária que pode ser feita à teoria, que sugere uma tendência de assumir a existência da personalidade burocrática quando, na prática, um tal comportamento pode ser um expediente usado pelo indivíduo para evitar ser totalmente envolvido na situação de trabalho. Uma linha mais recente de trabalho sobre este tema é mais relevante. Ela dirige sua atenção às pressões atuantes sobre burocratas e ajuda a explorar, mais efetivamente que a teoria da personalidade burocrática, como políticas são remodeladas na medida em que funcionários públicos procuram organizar o seu dia a dia. Este é o trabalho sobre a burocracia do nível da rua de Michael Lipsky (1980) e seus colegas. A questão, para estes autores, não é a aparente conformidade total a regras sugerida por Merton, mas o modo em que funcionários fazem escolhas a fim de reforçar algumas regras, particularmente aquelas que os protegem, enquanto negligenciam outras.

Burocracia do nível da rua

A teoria da burocracia do nível da rua é inicialmente desenvolvida no livro de Lipsky com este título. Ela é posteriormente tratada no trabalho de dois de seus antigos estudantes, Weatherley (1979) e Prottas (1979). Lipsky diz em seu livro: “eu afirmo que as decisões dos burocratas do nível da rua, as rotinas que eles estabelecem e os dispositivos que eles inventam para lidar com incertezas e

pressões do trabalho, efetivamente, tornam-se as políticas públicas que eles executam” (1980, p. xii).

Ele afirma que este processo de elaboração de políticas ao nível da rua não envolve, como se pode esperar, a promoção dos ideais que muitos trazem ao serviço, mas sim o desenvolvimento de práticas que habilitam funcionários a lidarem com as pressões que enfrentam. Ele diz:

as pessoas, muitas vezes, ingressam num emprego público com, pelo menos, um compromisso com o serviço. Contudo, a própria natureza deste trabalho impede-os de chegarem perto da concepção ideal de seus empregos. Grandes quantidades de clientes ou cargas enormes de trabalho e recursos inadequados combinam-se com as incertezas dos métodos, e com a imprevisibilidade e o comportamento agressivo de clientes que ameaçam as aspirações que nutrem como funcionários públicos. (*ibid.*)

Lipsky afirma que os burocratas do nível da rua desenvolvem métodos de processar pessoas de uma forma relativamente rotineira e estereotipada. Eles ajustam seus hábitos de trabalho às expectativas mais baixas deles próprios e de seus clientes. Eles

passam suas vidas profissionais, freqüentemente, num mundo corrompido de serviço. Eles acreditam estar fazendo o melhor que podem sob circunstâncias adversas e desenvolvem técnicas para recuperar valores do serviço e da formulação de políticas dentro dos limites impostos sobre eles pela estrutura do trabalho. Eles desenvolvem concepções de seu trabalho e de seus clientes que estreitam a lacuna existente entre suas limitações pessoais e profissionais e o ideal do serviço. (p. xii)

Desta forma, Lipsky lida com um dos paradoxos do trabalho ao nível da rua. Estes trabalhadores se vêem como dentes de engrenagens do sistema, como sendo oprimidos pela burocracia dentro da qual trabalham. No entanto, eles parecem ter

muitas vezes, para o pesquisador e talvez para seus clientes, um grande grau de liberdade discricionária e autonomia. Isto é particularmente verdade para os muitos semi-profissionais publicamente empregados - pessoas como professores e assistentes sociais que retêm um certo grau da autonomia permitida a profissionais. Estas são as pessoas em cujos papéis Lipsky e seus colegas estão particularmente interessados.

Lipsky analisa o paradoxo sugerido acima da seguinte maneira. Ele esboça os vários modos nos quais os burocratas do nível da rua são capazes de manipular seus clientes. Ele enfatiza o fato de que os clientes não têm escolha, isto é, que eles não possuem dispositivos de pressão e que, por outro lado, os burocratas do nível da rua necessitam da cooperação daqueles para a ação efetiva. Esta é uma visão apoiada por dois outros autores americanos, Hasenfeld e Steinmetz (1981), que afirmam que é adequado ver as relações entre burocratas e clientes como trocas, mas que em agências de serviço social que atendem a clientes de baixo *status* social, estes têm pouco mais a oferecer além de deferência. Eles mostram, assim como Lipsky, que “os clientes têm uma necessidade muito grande dos serviços, embora a disponibilidade de alternativas seja extremamente limitada” (Hasenfeld e Steinmetz, 1981, pp. 84-5). Da mesma forma, “a superioridade relativa que possuem as agências de serviço social as habilita a exercer um controle considerável sobre as vidas dos destinatários de seus serviços” (p. 85). Os clientes têm que esperar por ajuda, experimentam uma “degradação de *status*”, têm problemas para assegurar o acesso a informações e têm que aprender modos de comportamento (pp. 89-92). Eles possuem um espectro de táticas geralmente menos efetivo com o qual reagir.

Lipsky também enfatiza que burocratas do nível da rua não podem ser rapidamente postos sob o controle de um superior. Ele afirma:

A essência das burocracias do nível da rua é o fato de exigirem que pessoas tomem decisões sobre outras pessoas.

Os burocratas do nível da rua têm discricionariedade porque a natureza da provisão de serviços requer um julgamento humano que

não pode ser programado e que não pode ser substituído por máquinas. (1980, p. 161)

Neste sentido, Lipsky retrata o burocrata do nível da rua como que formulando políticas, executando uma função política que determina “a alocação de bens e serviços particulares na sociedade” (p. 84). Weatherley (1980) sumariza esta visão como segue:

uma visão da política como determinando o comportamento da linha de frente é insuficiente para explicar o que trabalhadores realmente fazem e por quê, e como suas atividades afetam os clientes. Evidentemente, professores ensinam, assistentes sociais dispensam assistência pública, advogados de defesa públicos defendem clientes indigentes e médicos tratam de seus pacientes e as atividades profissionais de todos eles são certamente sensíveis a políticas públicas. Mas suas atividades são também sensíveis a várias outras influências sobre as quais o fazedor de políticas e o administrador podem exercer um controle apenas limitado ou, mesmo, nenhum controle. O organograma piramidal de uma organização, representando o trabalhador da linha de frente na base, em que recebe e executa passivamente políticas vindas de cima, é uma simplificação exagerada e grosseira. Um modelo mais realista colocaria o trabalhador da linha de frente no centro de uma esfera irregular com vetores de diferentes comprimentos apontando para dentro. (p. 9)

Em outro lugar no livro de Lipsky, o papel do burocrata do nível da rua é retratado de forma muito diferente. Lipsky fala deste papel como sendo “alienado” (1980, p. 76), ressaltando, como características clássicas da alienação, o trabalho apenas em “segmentos do produto”, a inexistência de controle sobre os resultados - ou sobre as “matérias-primas” (a situação dos clientes) - e a inexistência de controle sobre o ritmo do trabalho. Lipsky também enfatiza o “problema dos recursos”: os burocratas do nível da rua enfrentam a incerteza em relação às habilidades para a

execução de seus trabalhos, eles consideram imprevisíveis as situações do trabalho e seus resultados e, finalmente, fazem frente a fortes pressões de tempo inadequado em relação a necessidades ilimitadas.

Há, portanto, um elemento de inconsistência no trabalho de Lipsky ou as inconsistências em sua análise podem ser explicadas? Talvez ele esteja proporcionando uma nova variante do dito marxista “o homem faz sua própria história, mesmo que ele não o faça sob condições de sua própria escolha”. Isto é apenas parte da questão. Os burocratas do nível da rua fazem sob pressão escolhas sobre o uso de recursos escassos; a pressão que de fato se exerce sobre o trabalho humano torna muito mais fácil para os funcionários enfatizar o controle que tentar pôr em prática ideais de serviço.

Mas Lipsky não tenta realmente associar sua análise a uma perspectiva macrosociológica, o que lhe permitiria alegar que a liberdade ilusória dos burocratas do nível da rua atue somente como um instrumento de opressão e manipulação de classe e não em qualquer outra direção. Sua análise, talvez de maneira ainda mais pessimista, tende a mostrar que a *liberdade* de fazer *políticas* do burocrata do nível da rua é largamente empregada para tornar as tarefas e o ambiente de trabalho mais fáceis de administrar. Ele fala de “defesas contra a discricionariedade”, enfatizando, como Smith (1981) e Zimmerman (1971), a extensão em que os burocratas do nível da rua desenvolvem práticas rígidas, que podem ser descritas pelo observador como envolvendo conformidade de regras, ainda que estas estejam sendo impostas sobre eles próprios. Ele enfatiza padrões de práticas como “mecanismos de sobrevivência”, uma perspectiva encontra correspondência em um estudo inglês sobre assistentes sociais que, utilizando um trabalho teórico norte-americano mais antigo de Everett Hughes (1958) sobre papéis organizacionais, guarda muito em comum com o trabalho de Lipsky. Trata-se do estudo de Satyamurti (1981) sobre equipes inglesas de serviço social nos anos imediatamente após sua reorganização em 1971. Ela fala sobre o uso de “estratégias de sobrevivência” por trabalhadores sociais sob pressão, que quase sempre levaram pessoas com as “melhores das intenções” a fazer “menos para os clientes do que poderiam ter feito” e muitas vezes comportar-se de “formas

categoricamente danosas” (p. 82). A conclusão desta literatura é que ambientes de trabalho difíceis conduzem ao abandono de ideais e à adoção de técnicas que possibilitam a “manipulação” de clientes.

Exploremos um pouco mais o que Lipsky discute a respeito do modo como os burocratas do nível da rua se comportam. Um problema de combinar recursos limitados com necessidades aparentemente muito maiores é reconhecido por todos os membros sensíveis de agências de serviços sociais. Assim, esforços consideráveis são feitos para priorizar necessidades e desenvolver formas racionais de alocação de recursos. O problema é que “teoricamente não há limite para a demanda de bens públicos gratuitos” (Lipsky, 1980, para. 81). Portanto, é importante aceitar que agências responsáveis pelo bem-estar social sintam-se sob pressão. Lipsky diz que o problema dos recursos para os burocratas do nível da rua é freqüentemente insolúvel, “ou porque o número de pessoas tratadas (...) é apenas uma fração do número que poderia ser tratado, ou porque suas obrigações teóricas exigem tratamento aos clientes de qualidade mais alta que aquele possível de ser proporcionado” (p. 37). Ajustes da capacidade de atendimento de clientes incrementam a qualidade do trabalho, mas deixam a preocupação sobre a quantidade e vice-versa. É sempre possível argumentar acerca da necessidade de novos recursos. Mudanças marginais nestes recursos não resultam necessariamente em mudanças visíveis do nível de pressão sentido por trabalhadores individuais.

Isto parece igualmente apoiar o corte cínico da clientela atendida. Lipsky sugere corretamente que isto é como a questão é vista algumas vezes. Uma agência com grande dificuldade em mensurar o seu sucesso ou em proporcionar informação acerca da quantidade de sua “produção” está inevitavelmente vulnerável a cortes. Todavia, Lipsky mostra de forma convincente como esta resposta aumenta a pressão percebida por trabalhadores individuais, intensificando assim o recurso à manipulação de clientes. Perspectivas de redução de recursos, assim como a existência de redundâncias, são particularmente ameaçadoras aos vestígios remanescentes de altruísmo no trabalho humano. Neste sentido, pode ser

sugerido que o crescimento incremental faz pouco para aliviar a pressão, mas o declínio incremental intensifica-a consideravelmente.

Uma seção substancial da análise de Lipsky trata da maneira com que os burocratas do nível da rua categorizam seus clientes e respondem de modo estereotipado a suas necessidades. Há uma quantidade expressiva de pesquisa norte-americana sobre o que ele mostra. Em particular, têm sido realizados muitos estudos sobre a polícia mostrando como distinções são feitas entre diferentes tipos de cidadãos, o que possibilita funcionários a desenvolverem certas respostas em situações de incerteza. Tem-se discutido que é enganoso atribuir o racismo da polícia simplesmente à predisposição de recrutas ou a pressões de seus pares. Ao contrário, a criação de estereótipos fornece atalhos para a tomada de decisões de como abordar pessoas, como determinar se se deve suspeitar ou não e assim por diante (veja Brown, 1991). Lipsky afirma que a necessidade dos burocratas do nível da rua de diferenciar os clientes é tal que “parece mais útil assumir preconceitos (ainda que leves) e indagar por que algumas vezes esta eles não se coadunam com a realidade, que adotar um critério de igualdade de tratamento e indagar por que ele é freqüentemente desrespeitado” (1980, p. 111). Giller e Morris (1981) oferecem evidência de uma estereotipação no serviço social britânico em seu artigo *What Type of Case is This?*.

Uma questão relacionada à simplificação de suposições ao categorizar-se diferentes tipos de clientes é a adoção de respostas estereotipadas aos clientes em geral. Lipsky fala delas como “mecanismos psicológicos de enfrentamento” e ressalta a importância de visões simplificadas do cliente, de sua situação, e da responsabilidade do funcionário para com a condição do cliente, para tornar possível esta categorização (1980, Cap. 10).

Lipsky já foi citado por afirmar que os burocratas do nível da rua fazem políticas. O que isto implica para a implementação de novas iniciativas de políticas? Uma preocupação chave para todos que se preocupam com a necessidade de mudança em políticas sociais deve ser para com o grau em que é possível fazer

as coisas acontecerem no nível da rua. Lipsky oferece uma visão pessimista sobre a possibilidade da mudança *top-down* em políticas.

Richard Weatherley (1979) aplicou especificamente a perspectiva da burocracia do nível da rua ao estudo da implementação de uma reforma na educação especial no estado de Massachusetts. Uma nova lei, aprovada em 1974, exigia que as escolas executassem procedimentos muito mais sofisticados para a avaliação das necessidades da educação especial e o desenvolvimento de programas individualizados para crianças. O problema para o corpo docente era a exigência de que isto fosse feito sem que novos recursos fossem alocados. “Administradores encontravam-se presos entre os requerimentos de cumprir a lei, que eles levavam muito a sério (...) e a certeza de que seus comitês escolares se rebelariam contra despesas que conduzissem a maiores impostos” (Weatherley e Lipsky, 1977, p. 193). Assim, foi desenvolvida uma resposta à reforma que se acomodava aos novos requerimentos sem romper com formas estabelecidas de trabalho. A implementação envolvia o ajuste da lei às necessidades e aos requerimentos locais (veja também Hudson, 1989, para uma discussão do trabalho de Lipsky em um contexto semelhante na Inglaterra).

Em seu último capítulo Lipsky conecta suas preocupações sobre a burocracia ao nível da rua com elementos da discussão sobre o profissionalismo na burocracia. Os profissionais são diferentes? Um incentivo ao profissionalismo pode prover um corretivo para as formas de comportamento burocrático delineadas na análise de Lipsky? Nossa visão é que a presença de profissionais na burocracia faz, de fato, alguma diferença nos modos como políticas são implementadas, mas não implica que nossa resposta à questão normativa levantada por Lipsky seja um claro “sim”. O poder profissional é, na nossa opinião, uma subcategoria do poder burocrático neste contexto, com algumas características distintivas próprias que conduzem a questões de valores igualmente importantes.

Profissionais na burocracia

Os sociólogos têm feito muitas tentativas de definir as profissões. Suas descobertas são sumarizadas por Greenwood (1957) ao afirmar que “todas as profissões parecem possuir: (1) teoria sistemática; (2) autoridade; (3) sanção na comunidade; (4) códigos éticos e (5) uma cultura” (p. 45).

Entretanto, esta lista de atributos de uma profissão mistura características ocupacionais com o *status* conferido pela sociedade àquela ocupação. A teoria sistemática, os códigos éticos e a cultura referem-se às características ocupacionais, enquanto autoridade e sanção na comunidade encaixam-se no *status* conferido pela sociedade. Uma análise de profissões precisa pelo menos separar as características ocupacionais, que dão a alguns grupos um alto prestígio e o poder correspondente se eles possuem habilidades escassas e necessárias, da forma com que o Estado e a sociedade os tratam. Na prática, há uma interação muito complexa entre estes dois grupos de fatores. Isso pode ser explicado melhor mediante o exame de um caso concreto, o da profissão médica.

Evidentemente, é verdade que médicos possuem especializações e que o público, em sua busca por boa saúde, valoriza as mesmas. Mas muito do conhecimento médico é acessível a todos. O que é também importante sobre a posição da profissão médica hoje é o fato de o Estado ter dado a ela um monopólio sobre muitas formas de cuidado em saúde, permitido controlar sua própria educação e seu processo de socialização e criando, na Inglaterra, um serviço de saúde no qual ela desempenha um papel dominante (Eckstein, 1960; Ham, 1985; Klein, 1989; Harrison, Hunter e Pollitt, 1990).

Há uma corrente de pensamento sobre profissões no interior de organizações que vê o poder e a autonomia profissionais como que ameaçadas pela estrutura burocrática (veja Wilensky, 1964). Isto é enganoso, pois os profissionais podem assegurar papéis dominantes no interior de organizações. Entretanto, explorar este argumento completamente seria um ponto de partida para o objetivo central aqui, ou seja, enfatizar formas nas quais o profissionalismo é uma fonte de poder *dentro* de organizações. O núcleo desta discussão está contido no exemplo dos médicos citado acima. Eles conseguiram persuadir políticos e administradores de

que o público receberá o melhor serviço se sua liberdade discricionária for maximizada e se receberem posições de comando nas organizações que dirigem os serviços de saúde. Sua capacitação profissional, associada à natureza emotiva de nossas preocupações com a saúde e ao *status* social que a profissão adquiriu antes que os serviços médicos fossem proporcionados em larga escala pelo Estado, reforçou esta alegação. Outras profissões, estabelecidas mais tarde, com uma base mais fraca em termos de capacitação profissional ou de *status* social, têm requerido privilégios semelhantes - professores e assistentes sociais, por exemplo.

Ironicamente, a discussão sobre o papel que profissões podem desempenhar na burocracia tem sido alimentada pelo contraste popularmente traçado entre os conceitos de burocracia e profissionalismo. Como Friedson (1970) discutiu:

Em contraste à palavra negativa “burocracia” temos a palavra “profissão”. Esta palavra possui quase sempre uma conotação positiva e é freqüentemente usada para representar uma alternativa superior à burocracia. De modo diferente de “burocracia”, que é repudiada por toda organização preocupada com suas relações públicas, a denominação “profissão” é reivindicada por praticamente todas as ocupações que buscam melhorar sua imagem pública. Quando os dois termos são contrapostos, a discussão é quase sempre desvantajosa para a burocracia e vantajosa para a profissão. (pp. 129-30)

Portanto, os profissionais enfatizam seu altruísmo, afirmando que são motivados por uma ética de serviço que seria solapada se suas atividades fossem rigidamente controladas. Em alguns aspectos, este é um argumento questionável. Se funcionários públicos receberem um maior grau de autonomia, suas ações precisarão ser motivadas por ideais de serviço. A manutenção de padrões éticos é importante se um grupo de pessoas tiver grande influência sobre o bem-estar dos indivíduos. No entanto, os códigos éticos das principais profissões estão freqüentemente mais preocupados com a proteção de membros do grupo da

competição injusta de seus colegas do que com o serviço oferecido ao público. Além disso, mesmo o conceito público de “boa saúde” é em uma extensão considerável definido pelos médicos; em particular, as medidas necessárias para sustentá-la, ou restabelecê-la quando estiver ausente, são largamente definidas em termos das atividades médicas, quando na prática muitos outros aspectos de nossos estilos de vida e formas de organização social são também importantes (Kennedy, 1981; Illich, 1977).

Há, evidentemente, mais prestígio médico que propriamente capacitação, o que explica o quarto e o quinto atributos de Greenwood: “códigos éticos” e “uma cultura”. Confiamos em e respeitamos médicos e lhes solicitamos que assumam responsabilidades muito além daquelas justificáveis em termos de sua capacitação profissional. Permite-se que eles tomem decisões sobre se os sistemas de sustentação vital para bebês aleijados podem ser retirados, que administrem o acesso a rins artificiais e a realização de abortos, que opinem sobre onde repousam os limites da responsabilidade criminal e daí por diante. Tais poderes surgiram gradualmente conforme um complexo relacionamento foi desenvolvendo-se entre o Estado, a sociedade e a profissão - a última destes tornou-se legitimada parcialmente como um resultado da evolução de sua ética e de sua cultura e parcialmente porque aqueles investidos de poder em nossa sociedade estiveram dispostos a delegar autoridade (veja Johnson, 1972). Os dois fenômenos, além disso, têm sido intimamente interrelacionados - o controle profissional interno tornou possível a delegação de responsabilidades, mas, da mesma forma, o segundo deles tornou o primeiro mais necessário para proteger a autonomia profissional.

O ponto relevante desta digressão sobre a profissão médica é, portanto, enfatizar que o *status* de profissão não é atribuído a ocupações simplesmente em virtude das suas características. O *status* profissional não pode ser simplesmente ganho, como algumas das ocupações a ele aspirantes desejariam por tornarem-se mais especializadas e possuírem um código ético. Ele depende da delegação de poder e do processo de legitimação na sociedade. No caso dos médicos este processo de legitimação pode ser devido, em grande parte, a nosso temor em relação a

doenças e à capacitação daqueles. Todavia, alguns teóricos discutem que isto deve ser também discutido em termos de classe. Johnson (1972) e Parry e Parry (1976) analisaram a forma em que o poder médico foi estabelecido durante o século dezanove, mediante um relacionamento desenvolvido com outros grupos poderosos na sociedade. É claramente relevante, portanto, levantar questões a respeito da autonomia comparável de que gozam outras profissões estabelecidas cujas especializações são muito mais acessíveis (advogados, por exemplo). Dunleavy (1981a) contribuiu com uma análise interessante da influência em políticas públicas e na implementação de um grupo, os arquitetos, traçando as conexões estreitas entre a especialização do profissional convencional e os interesses econômicos da indústria da construção.

A discussão sobre a elevada autonomia no interior de organizações é também baseado na evidência de Burns e Stalker sobre a ligação entre esta autonomia, a adaptabilidade e a flexibilidade (veja o Capítulo 7). Onde se espera que os funcionários públicos representem um papel ativo no desenvolvimento de novas abordagens a suas tarefas e de serviços mais sofisticados para o público, pode-se encontrar um forte argumento para que lhes seja atribuído um alto grau de autonomia. No caso de serviços que atendem individualmente o público há uma necessidade de fazer uma escolha entre a prestação de um serviço de qualidade confiável, que só pode ser modificado por iniciativas vindas de cima, e um serviço menos complexo que pode, no entanto, ser prestado de forma flexível. Uma outra questão aqui é a extensão em que tarefas profissionais são executadas em contextos, tais como interações com clientes individuais, em que a supervisão é inerentemente difícil. A organização que faz uso intenso de profissionais é aquela em que há uma alta especialização em suas fileiras inferiores, uma tarefa complexa a ser executada, dificuldades no desenvolvimento de padrões efetivos de supervisão e uma necessidade de flexibilidade e propensão a mudanças. Importantes argumentos no sentido de reforçar a necessidade de autonomia surgem nesse contexto. Assim, profissionais são burocratas do nível da rua que foram capazes de lograr a satisfação de suas exigências especiais de autonomia. Mas eles alegam diferir de outros funcionários públicos na medida em que seu

relacionamento com os seus clientes é governado por códigos éticos e por valores altruísticos que os outros não têm.

Muitos autores têm questionado se estas alegações especiais são justificadas. A análise de Lipsky desta questão chega à conclusão de que os altos padrões de desempenho e comportamento estão erodidos por “pressões dos pares que permitem que seu interesse pessoal seja predominante” (1980, p. 201 *et seq.*). Ele advoga uma nova abordagem à questão da avaliação dos profissionais na qual se confere mais ênfase à opinião do cliente sobre a qualidade do seu trabalho. De modo semelhante, Wilding (1982) escreve sobre a necessidade de perceber “um novo relacionamento entre as profissões, os clientes e a sociedade” (p. 149), precisamente porque outros têm tão pouco controle sobre eles.

Vemos, portanto, duas observações sobre este fenômeno relacionadas, mas separadas, na literatura contemporânea sobre o profissionalismo. Os profissionais são vistos como membros de grupos capazes de assegurar e proteger a autonomia em seu próprio interesse. Mas eles também são, conforme discutido acima, identificados como capazes de fazê-lo devido a seu relacionamento com outras elites ou com elementos das classes dominantes na sociedade. Há uma área significativa de debate sobre a importância relativa destas duas proposições. Seriam as profissões elites de poder específicas ou parte de uma classe dominante mais ampla? Onde elas são empregadas pelo Estado, elas são capazes de cooptar o poder do Estado em benefício de seus próprios interesses, ou elas são, como a maioria dos burocratas do nível da rua, apenas capazes de assegurar um poder limitado face a seus clientes em um contexto em que a influência sobre as decisões maiores situa-se além de seu alcance?

A preocupação sobre o poder profissional tornou-se um interesse compartilhado por críticos das burocracias públicas, tanto de esquerda quanto de direita. Ela alimentou movimentos para o aumento do controle sobre organizações ou para dispersá-las em fragmentos menores. Novos dispositivos, tornados possíveis por

novas tecnologias, têm permitido uma avaliação mais acurada dos trabalhadores³ do nível da rua. No entanto, estes dispositivos aumentam o risco de agravar alguns dos problemas identificados por Lipsky, do comportamento estereotipado e do baixo moral. Além disso, eles podem aumentar, às custas do pessoal do serviço profissional, o poder dos encarregados da monitoração do trabalho daqueles, criando novos tipos de “dominação profissional” por parte de contadores, advogados e administradores (veja Alford, 1975a, e Ham, 1985, sobre “racionalizadores empresariais⁴”, e desenvolvimentos deste tema em Harrison *et al.*, 1990 e em Flynn, 1991).

Conclusão

O uso do termo “burocracia” tem sido freqüentemente usado para denotar uma idéia de organização desnecessariamente amarrada por procedimentos rotineiros, complexos e protelatórios, ainda que legais. Nos Capítulos 3 e 7, o termo foi geralmente usado no sentido empregado originalmente por Max Weber para conotar uma organização complexa e regulada. Este capítulo, ao focar mais os burocratas que a burocracia, explorou algumas das generalizações sobre o comportamento organizacional. Ele mostrou o modo em que teóricos, como Merton e F. M. Marx, procuram explicar como tende a desenvolver-se um comportamento rígido em organizações complexas. Delineamos então como a abordagem de Lipsky ao estudo dos funcionários públicos ampliou o entendimento desta questão mediante a explicação do comportamento em termos das pressões sobre os burocratas do nível da rua. Esta teoria ressalta o papel de funcionários que são, em algum grau, profissionalizados, e levanta questões sobre a forma em que o profissionalismo impacta o problema da burocracia. Assim, o capítulo observou o profissionalismo em mais detalhe, afirmando que ele pode

³NT: *street-level workers*, no original, foi traduzido como “trabalhadores”.

⁴NT: *corporate rationalizers*, no original, foi traduzido como “racionalizadores empresariais”

proporcionar uma face diferente às organizações públicas. O poder dos profissionais pode ter uma influência importante sobre o modo como organizações são gerenciadas, mas não necessariamente significa que ele protegerá o público das disfunções da burocracia. Ele pode ser usado principalmente para proteger os interesses dos profissionais e conectá-los àqueles de outras elites.

Tanto o trabalho da burocracia do nível da rua quanto as discussões sobre o poder profissional têm, como preocupação central, a inevitabilidade de existência de um alto grau de discricionariedade na implementação de políticas públicas, particularmente onde, como o título da contribuição de Prottas a esta tese sugere, está envolvido um “processamento de pessoas”. Este tema é retomado no próximo capítulo, em que se explora o fenômeno da discricionariedade no processo de implementação de políticas.

9. Discrecionalidade no Processo de Elaboração de Políticas

Introdução

Discrecionalidade¹ é um conceito utilizado na discussão da implementação de políticas públicas de várias - e em parte distintas - formas. Na sociologia organizacional e industrial, muitos autores a têm ressaltado como um fenômeno onipresente, ligado aos limites inerentes e lógicos a controlar. No estudo de política social, um interesse tem-se desenvolvido em torno do uso e da elaboração de uma distinção entre regras e discrecionalidade, associando-a a questões relativas aos direitos ao bem-estar social e à tomada de decisões arbitrária por parte funcionários, em particular por aqueles responsáveis pela provisão de recursos em dinheiro. A discrecionalidade figura, em discussões sobre leis administrativas, como um assunto de certa importância em relação à questão da possibilidade de que cidadãos exerçam, por intermédio de procedimentos judiciais, controle sobre atos administrativos. Advogados especializados em questões administrativas vêm há muito tempo advertindo contra estatutos que dão aos departamentos do governo poderes discriminatórios ilimitados. Estudos sobre o cumprimento de leis têm chamado a atenção para o papel da discrecionalidade no comportamento da polícia e dos tribunais, e outros órgãos encarregados de assegurar o cumprimento das leis, relacionando-a à análise de viés e discriminação.

Assim, idéias sobre discrecionalidade vêm de uma série de fontes acadêmicas diversas em que foram desenvolvidas, freqüentemente na base de preocupações

¹ NT: “discrecionalidade”, palavra central neste capítulo, aparece no original como *discretion*, o que não deve ser confundido com seu equivalente português mais comum, *discrição*, ainda que em diversas passagens do texto inglês possa parecer que, de fato, estejamos tratando de *discrição* e de *policy-makers* muito “discretos”.

normativas variadas e por vezes usando conceitos ainda mais diferentes. A teoria disponível é vaga e geral. Alguns contribuintes aos debates sobre discricionariedade, em uma série de seminários realizados na Inglaterra sobre a discricionariedade na política social em 1979-80, expressaram ceticismo sobre o valor de definições *a priori* de discricionariedade. Por exemplo, Gilbert Smith (1981) coloca:

os méritos de “decisões especificamente discricionárias”, como uma arma no arsenal conceitual do pesquisador, são dúbios. Ela parece inclinada a atirar pela culatra e dar origem a um grande debate em torno de definições que confunde tanto quanto esclarece. As definições *a priori* de discricionariedade tendem a ser ou arbitrárias ou preconceituosas. (p. 67)

Embora este seja um aviso importante sobre a natureza difícil deste conceito, parece-nos que seu uso muito difundido em discussões de implementação de políticas justifica alguma explicação adicional.

Definições de discricionariedade

Alguns autores que usam o conceito de discricionariedade definem-no muito vagamente, de modo que ele engloba um campo muito amplo de fenômenos. Por exemplo, Davis (1969), no que é talvez o livro mais influente sobre o assunto, diz que “um funcionário público tem discricionariedade onde quer que os limites efetivos de seu poder deixem-no livre para fazer uma escolha entre possíveis cursos de ação e inação” (p. 4). De forma contrastante, outros usam definições bastante restritivas, reservando o conceito apenas para alguns dos fenômenos abraçados pela definição de Davis. Por exemplo, Bull (1980) e Donnison (1977), ao discutir a discricionariedade na seguridade social, traçam uma distinção entre julgamento, em que a simples interpretação das regras é requerida, e discricionariedade, em que as regras dão a funcionários específicos em situações

particulares a responsabilidade de tomar decisões como acharem que estas devem ser tomadas.

É reconhecido que o uso de uma definição ampla como a de Davis implica em uma preocupação com quase todas as situações de tomada de decisões já que, como Jacques (1967) mostra, quase todas as tarefas delegadas envolvem algum grau de discricionariedade. A discricionariedade pode alternativamente ser definida, neste sentido, e um estudo dela deve envolver, por implicação, um estudo de regras, de modo a estar interessado no grau em que as ações são determinadas por estas. Isto também significa que estudiosos da discricionariedade devem estar preocupados com a quebra de regras, afinal, em situações da vida real a interpretação da extensão em que o respeito a regras permite discricionariedade funde-se imperceptivelmente no desrespeito consciente ou inconsciente a regras. A abordagem aqui é usar o conceito de discricionariedade no sentido amplo compreendido pela definição de Davis. Isto é parcialmente influenciado por uma crença de que os cientistas sociais deveriam tentar evitar impor suas próprias definições restritivas de conceitos usados na língua cotidiana. Porém, isto é também justificado pelo fato de que esta discussão se preocupa em ver em que grau a discricionariedade é um conceito útil na exploração de processos de tomada de decisões delegadas.

Discricionariedade na sociologia das organizações

Todo trabalho, ainda que estreitamente controlado e supervisionado, envolve algum grau de discricionariedade. Onde quer que trabalho seja delegado, a pessoa que delega perde uma certa quantidade de controle. Abordar o conceito deste modo é, evidentemente, examiná-lo da perspectiva da autoridade superordenada. Visto por outro lado, o fenômeno equivalente é constituído por regras que, aparentemente, garantem benefícios ou serviços, mas que apesar disso têm de ser interpretadas por intermediários. Não é por acaso que o uso acadêmico mais comum do conceito de discricionariedade tenha ocorrido na sociologia industrial e no estudo de organizações. É nos contextos gêmeos de

complexidade de tarefas e de delegação de responsabilidades que o fenômeno da discricionariedade ganha importância saliente. Em situações complexas de organizações surgem facilmente brechas entre intenções e resultados. Logicamente, pessoas dirigindo negócios individuais têm discricionariedade, mas o enfoque aqui é sobre ela como um fenômeno relacional. Os *problemas* sobre a discricionariedade são percebidos, não surpreendentemente, como que surgindo quando a liberdade discricionária de uma pessoa subverte as intenções de outra e assim por diante.

Portanto, uma preocupação sobre o balanço entre regras e discricionariedade, mesmo quando palavras diferentes são usadas, significa percorrer muito da teoria das organizações e, em particular, do trabalho de autores procurando ajudar aqueles que vêem como que no controle de organizações a fim de determinar a forma correta de focar a delegação de tarefas.

Assim Simon, em seu trabalho clássico *Administrative Behaviour* (Comportamento Administrativo, 1945), enfatiza a importância das várias premissas nas quais decisões são baseadas. Elaboração e controle de regras no interior de organizações concerne a especificação de premissas para subordinados. Simon afirma:

O comportamento de uma pessoa racional pode ser controlado, portanto, se as premissas factuais e de valores nas quais ela baseia suas decisões são especificadas para ela. Este controle pode ser completo ou parcial - todas as premissas podem ser especificadas ou algumas podem ser deixadas para sua discricionariedade. A influência, então, é exercida mediante o controle das premissas de decisão. (p. 223)

Uma reserva deve ser feita sobre esta afirmação, isto é, conforme sugerida acima, a noção de controle total em um contexto organizacional não é realista. Por outro lado, esta é uma declaração importante do lugar ocupado pela discricionariedade numa relação hierárquica. Simon prossegue, sugerindo que o que ocorre em um sistema organizacional é o fato de uma série de áreas de discricionariedade serem

criadas, nas quais indivíduos têm a liberdade de interpretar suas tarefas dentro de estruturas gerais proporcionadas por seus superiores. Ele cita um exemplo militar relevante para o “campo de batalha moderno”:

como a autoridade do comandante se estende aos soldados nas tropas? Como aquele limita e guia o comportamento destes? Ele o faz pela especificação da missão e do objetivo gerais de cada unidade em um nível imediatamente abaixo e pela determinação de elementos de tempo e espaço de forma a assegurar a coordenação adequada entre unidades. O coronel designa a cada batalhão em seu regimento sua tarefa específica; o major, a cada companhia de seu batalhão; o capitão, a cada pelotão de sua companhia. O oficial não vai ordinariamente além deste ponto. Os arranjos internos de Regulamentações dos Serviços de Campo do Exército especificam que “uma ordem não deve transgredir a incumbência de um subordinado. Ela deve conter tudo fora do alcance da autoridade independente do subordinado, mas nada mais”. (p. 224)

Desta forma, Simon reconhece a importância da discricionariedade mesmo na mais hierárquica e autoritária das organizações. Dunsire (1978a) aproveitou a referência interessante à “incumbência” do subordinado neste contexto. Ele retrata atividades organizacionais como que envolvendo “programas dentro de programas”. Em uma hierarquia, programas subordinados são dependentes dos superiores, mas eles podem envolver tipos muito diferentes de atividades. Ele elabora um exemplo de fechamento de uma estrada de ferro para mostrar que, embora atividades como a redefinição dos trajetos dos trens, a venda das propriedades da estrada de ferro e, no fim da cadeia, a remoção do balastro de linhas abandonadas, sejam necessariamente dependentes de decisões superiores sobre o fechamento, as formas em que elas são executadas não são predeterminadas pelas decisões tomadas no topo da hierarquia. Ele coloca que decisões no nível mais alto são de grande generalidade, enquanto aquelas no nível mais baixo atingem alto grau de especificidade. Isto não significa, entretanto,

“que um trabalhador em um nível de alta especificidade tenha uma menor quantidade de discricionariedade (em qualquer dos seus sentidos²) que um trabalhador em um nível de alta generalidade” (p. 221). Esta abordagem nos ajuda a fazer uma idéia do uso do conceito de discricionariedade em relação a hierarquias profissionais, como educação e medicina. As atividades organizacionais ou de planejamento no topo de tais hierarquias definem contextos para, mas não necessariamente predeterminam, a tomada de decisões em nível de campo, onde tarefas muito diferentes são executadas e problemas muito diferentes têm que ser resolvidos.

Todos os autores que têm se preocupado com a complexidade de organizações reconhecem que há problemas relacionados com o controle, a coordenação e a comunicação entre estas diferentes incumbências e com a conexão de programas dentro de programas (veja Dunsire, 1978b). Atenção deve ser dada à interdependência envolvida, e portanto ao fato de que, em uma situação hierárquica, os superiores podem ser dependentes de subordinados. Isto é explorado por Gouldner (1954), que mostra que a apresentação *top-down* de relações hierárquicas, com superiores promulgando regras para restringir a discricionariedade de subordinados, pode algumas vezes ter efeitos diferentes do esperado. Ele chama atenção para o desenvolvimento de regras que limitam a liberdade discricionária de superiores em relação aos interesses de seus subordinados. A discussão clássica disto ocorre no livro de Gouldner, *Patterns of Industrial Bureaucracy* (Padrões de Burocracia Industrial), no qual ele mostra o papel que trabalhadores podem representar na defesa de regras para proteger seus interesses. De modo global, sua ênfase é sobre o apelo a regras, por qualquer parte envolvida na questão, em uma situação na qual relações previamente obtidas são quebradas: “Esforços são feitos para se instalar novas regras burocráticas, ou reforçar velhas regras, quando as pessoas em uma dada

² NT: os autores referem-se aqui aos vários usos possíveis da palavra *discretion*, ou seja, “discricionariedade”, “arbitrio”, “discrção” e “juízo”.

posição social (isto é, gerentes ou trabalhadores) percebem aqueles na posição recíproca (isto é, trabalhadores ou gerentes) falhando na execução das obrigações inerentes a seus papéis” (p. 232).

Gouldner está preocupado com as muitas funções das regras em situações de conflito social. Ele chama nossa atenção, portanto, para o grau em que regras e discricionariedade devem ser estudadas no contexto de relações nas quais cada parte envolvida, em seu respectivo lado, procura influenciar a liberdade de movimento da outra.

É importante afastar-se da velha ênfase na teoria das organizações que via a relação regras / discricionariedade a partir da perspectiva de superiores preocupados em restringir a discricionariedade, dentro dos limites do aceitável, nos interesses da gerência racional. Ao invés disso, a atenção deveria ser direcionada à extensão em que ambas, regras e discricionariedade, são manipuladas e negociadas no interior de hierarquias. Fox (1974), examinando esta questão a partir de uma preocupação com relacionamentos industriais, relacionou de forma interessante a imposição de regras a relacionamentos de baixo nível de confiança. Ele toma o enfoque de relações de cima para baixo com uma prescrição detalhada e mostra como isto cria ou reforça relacionamentos de baixo nível de confiança:

O ocupante de uma função percebe seus superiores comportando-se como se acreditassem que ele não pudesse ser confiável para, por sua própria vontade, ter um desempenho no trabalho que concorde com as metas que eles desejam ver perseguidas ou com os valores que eles desejam ver observados. (p. 26)

Um ciclo vicioso pode ser esperado como resultado. O subordinado, que percebe não ser merecedor de confiança, sente-se pouco comprometido com o desempenho efetivo do seu trabalho. Isto afeta particularmente a maneira como são executadas as partes restantes do trabalho discricionário. A resposta do superior é tentar apertar o controle e em seguida reduzir os elementos discricionários. O mínimo irredutível de discricionariedade deixado equipa o

subordinado com algumas armas contra o superior; a tarefa ordenada é executada de forma rígida, sem imaginação e lenta.

Daqui podem surgir alguns fenômenos semelhantes por rotas diferentes. Um pode ser definido como discricionariedade, o outro como quebra de regulamentos. O primeiro surge de um reconhecimento do poder e do *status* de implementadores (esta palavra é usada deliberadamente no lugar de subordinados). Esta é a situação de alto nível de confiança descrita por Fox e aplica-se a muito da discricionariedade profissional no interior da administração pública. O segundo é aproveitado por pessoal de baixo nível de qualificação, encarados mais como subordinados que como implementadores que, na prática, os superiores não conseguem controlar. Um é legitimado, o outro encarado - pelos elementos dominantes na hierarquia - como ilegítimo. Para o membro do público na recepção final do serviço eles podem ser indistinguíveis.

A discricionariedade e a quebra de regulamentos não podem ser simplesmente contrastadas. Os atores podem enfrentar situações com conflito de regulamentos, nas quais as regras são ambíguas, ou nas quais tantas regras são impostas que a ação efetiva se torna impossível. Nestas situações, as escolhas são feitas entre regras ou sobre o princípio de que elas devem ser respeitadas. Daqui surgem ocasiões em que subordinados podem paralisar a organização ao trabalhar segundo o regulamento, seguindo obsessivamente regras que, sob condições normais de operação, todos tacitamente reconhecem como aplicáveis somente em situações fora do comum. Os burocratas extremamente conformistas descritos por Merton (veja discussão no capítulo anterior) criam problemas por aplicarem a lei à letra e não o seu princípio. Michael Hill discutiu em outro trabalho o modo em que agentes da seguridade social podem atuar quando suspeitam de fraude. Eles são capazes de executar regras e procedimentos de forma opressiva para assegurar que reivindicações sejam completamente investigadas e que os reivindicadores estejam completamente cientes das conseqüências das denúncias. Se eles, no entanto, agem assim em situações mais normais, tornam severamente lento o processamento de acusações e intimidam os requerentes genuínos (Hill, 1969).

Enquanto Merton enfatiza a conformidade extremada³ no interior da burocracia, um de seus estudantes, Blau (1955), realça aspectos muito diferentes do comportamento do subordinado. Ele mostra como burocratas de alto escalão negligenciam regulamentos para poderem se relacionar mais efetivamente com seus pares e com os membros do público com os quais lidam. Ele também demonstra como indicadores de desempenho usados na avaliação do trabalho podem distorcer o comportamento burocrático. Esta última questão é muito relevante na consideração do uso de dispositivos racionais no controle do comportamento administrativo como, por exemplo, gerência por objetivos e avaliação quantitativa de pessoal. Os indivíduos não apenas tendem a mascarar seu desempenho estatístico, como também preferem enfatizar aquelas atividades em que maximizam a pontuação obtida por eles próprios e por suas agências. O desempenho quantitativo torna-se mais enfatizado que o qualitativo. Contudo, é pelo intermédio do uso de medidas de resultados, cuja obtenção e análise são facilitadas por tecnologias computacionais, que muito do controle retrospectivo da discricionariedade é buscado. Este é um dos ingredientes da reversão ao taylorismo identificado por Pollitt no setor público (Pollitt, 1990).

A liberdade de tomada de decisões de que gozam os profissionais pode ser vista como uma forma de discricionariedade enraizada - como foi sugerido - nas dificuldades a serem enfrentadas no controle efetivo do pessoal que deve aplicar sua perícia a uma vasta gama de situações. Mas o profissionalismo é também visto como legitimação do exercício da discricionariedade, tanto que muitos indivíduos resistem à aplicação do termo discricionariedade a este tipo de tomada de decisões.

Esta breve incursão pelo tratamento da discricionariedade na teoria das organizações sugere, portanto, que há uma série de razões para que a ela seja considerada como um fenômeno importante em burocracias. Às vezes surge confusão entre noções de flexibilidade de organização, em que a

³NT: *over-conformity*, no original, foi traduzido como “conformidade extremada”.

discricionariedade, particularmente a profissional, é aceita como uma característica inerente, e noções de conflito entre requerimentos formais e comportamento informal (ou mais explicitamente, entre elaboração e cumprimento de regras e quebra de regulamentos). Esta confusão pode ser um reflexo do fato de que, na realidade, estes fenômenos são confundidos. Organizações não são entidades simplesmente fixas dentro das quais o comportamento informal pode desenvolver-se. Elas estão em estado permanente de mudança, tanto com novas regras, quanto com novas formas de quebra de regulamentos ocorrendo na medida que interesses conflitantes interagem. A outorga de discricionariedade pode ser um ingrediente consciente do planejamento formal, num extremo, ou uma concessão relutante a realidades organizacionais, no outro. Reversamente, novas limitações da discricionariedade podem originar-se das tentativas de superiores em afirmar seus direitos hierárquicos ou de aspirações de subordinados a introduzir maior convicção em suas atividades. Neste último sentido, portanto, não há nenhuma equação simples entre criação de regras e controle hierárquico ou entre a preservação da discricionariedade e da liberdade dos subordinados.

A aplicação do conceito de discricionariedade a relacionamentos no interior de burocracias foi estendida, em alguns textos sobre organizações, a relações entre burocracias (Page e Goldsmith, 1987; Lidstrom, 1991). A primeira edição deste livro continha uma seção que analisava, nestes termos, relações entre os níveis central e local. Existem, entretanto, dificuldades em fazer isto surgidas devido ao fato de os argumentos sobre regras e discricionariedade pertencerem a situações em que há ambigüidade ou disputa sobre a autonomia. Uma parte exige uma posição superior, enquanto a outra afirma que tem certa medida de independência. Isto é algo particularmente provável de ocorrer em relacionamentos inter-organizacionais. Preferimos explorar estas questões nos termos discutidos no Capítulo 7, de restrições ambientais e poder.

O tratamento da discricionariedade no estudo da política social

A perspectiva dominante no estudo de política social na Inglaterra tem abordado a questão da discricionariedade enfatizando-a como um problema, como algo que fica no caminho dos direitos sociais.

Porém, mais recentemente se reconheceu que é importante não apenas reclamar sobre o problema da discricionariedade, mas também analisar sua natureza. Michael Hill (1969; veja também 1970) realizou uma das primeiras tentativas de fazer isto em uma análise da relação entre política do governo, regulamentos internos (códigos e circulares) e discricionariedade de funcionários individuais, baseado em sua própria experiência como oficial executivo do Conselho Nacional de Assistência de 1960 a 1963. Foi enfatizado que o Conselho Nacional de Assistência era requisitado pelo governo para manter o povo em um nível baixo de subsistência e neste nível as pessoas diferiam marcadamente umas das outras em suas necessidades básicas; esta situação significava que o Conselho precisava outorgar a seus funcionários executivos discricionariedade considerável no que diz respeito à avaliação das necessidades dos clientes. Estas decisões eram guiadas pelas regras, contidas nos vários códigos e circulares, que tentavam especificar os casos que requeriam uma redução de auxílios de moradia ou da escala das tarifas básicas e os casos que requeriam uma adição para necessidades ou circunstâncias excepcionais. Entretanto, tais decisões não eram apenas inerentemente difíceis de ser definidas por estas normas, mas também as normas eram, em qualquer caso, ambíguas na proteção do bolso público. Como resultado global, era “inevitável que atitudes individuais conduzissem a amplas variações no tratamento do público” (p. 2). Esta situação acarretava a provável produção de inconsistência na tomada de decisões, um processo favorecido por dois outros fatores. Primeiro, o reivindicador persistente que questionava o nível de benefício que podia ser satisfeito pelo oficial executivo devido à ambigüidade das regras. Em segundo, supervisores podiam usar os poderes discricionários nas regras para passar por cima de seus funcionários executivos em casos em que as reivindicações houvessem sido recebidas de políticos e outros.

O “movimento” de direitos ao bem-estar social na Inglaterra, nos anos sessenta, enfocou estes poderes discricionários. Ativistas afirmavam que as taxas básicas

de escala de benefícios eram muito baixas para a maioria dos clientes e que, conseqüentemente, eles deveriam ser encorajados a oferecer-se para pagamentos adicionais, seja pagamentos de quantias brutas para necessidades de emergência, seja como adições semanais para circunstâncias excepcionais. A recusa a estes pedidos poderia ser seguida por uma apelação, a qual, esperava-se, encorajaria o governo a emendar as regras internas de forma que tais adições viessem a ser aceitas como a norma.

Estas táticas não receberam apoio desqualificado. Titmuss (1971) ataca esta “patologia do legalismo” (p. 124) e afirma “que a necessidade real é atingir o balanço correto entre regulamento legal e discricionariedade administrativa” (p. 113). Em particular, ele está preocupado com o fato de que tais táticas pressionam o sistema no sentido de uma especificação excessiva de normas e regras detalhadas para todos os casos possíveis.

Bull (1980) refutou o ataque de Titmuss, afirmando que nunca houve um movimento contra a discricionariedade na Inglaterra, mas sim uma série de grupos não-relacionados e conselheiros que têm se preocupado com vários aspectos do sistema de assistência. Ele também afirma que houve grande confusão por parte de autores, como Titmuss, sobre o que ativistas contra a pobreza entendiam por discricionariedade. Há vários tipos de discricionariedade e somente alguns destes são uma causa maior de preocupação. Bull distingue entre a discricionariedade exercida por um funcionário individual (discricionariedade de funcionário) e aquela exercida quando uma organização proporciona uma interpretação da lei (discricionariedade de agência). Ele então afirma que a discricionariedade de funcionário pode ser dividida em:

1. interpretação de regras rígidas;
2. tomada de decisões em áreas onde se considera inadequado haver tais regras;
3. uso da sua liberdade para divergir, em circunstâncias excepcionais, destas regras.

Bull sugere que os dois primeiros são mais corretamente chamados de “julgamento” e apenas o terceiro de “discricionariedade”. A preocupação de Bull é que:

uma falha na distinção destes níveis e tipos de atividades diferentes pode contribuir para uma confusão de duas questões: o grau no qual os fazedores de leis deveriam deixar espaço para agências e/ou funcionários para exercerem a discricionariedade em circunstâncias excepcionais, e se e como controles podem ser impostos ao poder inevitável de funcionários, no ponto de entrega de um serviço, para se fazer julgamentos sobre reivindicações por parte de seus pares para aquele serviço. (p. 68)

Uma tal confusão ocorreu, ele afirma, na discussão da implementação da seguridade social na Inglaterra.

Esta linha de trabalho sobre a discricionariedade foi descrita porque ela teve uma grande influência sobre o estado atual do pensamento teórico a respeito deste conceito. Primeiramente, a referência à discricionariedade na Inglaterra era um termo vagamente definido, referindo-se a uma certa forma de abuso, e era usado em atividades de grupos de pressão contra a forma em que era utilizada a caixa residual de campanhas. Discussões sobre táticas levaram a tentativas de esclarecer a natureza destas práticas, às quais se referia como discricionariedade, que precisavam ser contestadas. Esta busca de esclarecimento levou vários autores a estudar a literatura sobre técnicas legais para controlar o crescimento do poder executivo.

O interesse na discricionariedade em política social na Inglaterra, portanto, começou a expandir-se em novas direções. A atenção estendeu-se além da preocupação normativa estreita, em direção a um interesse em como e por que poderes discricionários surgem. Ao mesmo tempo foi reconhecida uma necessidade de estabelecer conexões entre o uso do conceito de discricionariedade neste contexto e seu uso na lei administrativa (veja particularmente Adler e Asquith, 1981). Este tópico é explorado na próxima seção.

Discricionariedade na lei administrativa

Os livros-texto sobre lei administrativa britânicos, em geral, tratam a discricionariedade administrativa como um fenômeno “tido como seguro” dentro do sistema político. Eles mostram que o interesse dos tribunais tem sido relativo a (a) se os poderes discricionários exercidos foram ou não claramente delegados por estatuto; (b) se o exercício destes poderes se situa dentro dos limites da justiça natural (eles são exercidos razoavelmente e com consideração ao processo devido?); (c) o princípio de que se um estatuto outorga poderes discricionários, então os funcionários que os usam não deveriam inventar regras que, na prática, impeçam esta discricionariedade.

O papel dos tribunais em relação à discricionariedade administrativa é um fenômeno interessante por si próprio. Os livros-texto fornecem um retrato da lei como que tentando manter a discricionariedade administrativa sob controle. A lei é apresentada como a defensora do cidadão contra o exercício arbitrário do poder. Wade (1967), por exemplo, vê a lei administrativa como uma tentativa de assegurar que o “os novos impérios do poder executivo” conformem-se aos princípios de liberdade e de procedimentos justos. Esta perspectiva leva Wade a afirmar que a questão fundamental é assegurar que a lei possa controlar “o exercício dos inumeráveis poderes discricionários que o Parlamento conferiu às várias autoridades” (p. 4). Sua ênfase é sobre assegurar que tais autoridades não ajam *ultra vires*, excedendo seu poder estatutário ou seguindo procedimentos errôneos. As autoridades não podem escapar de tal controle pelo oferecimento a elas de estatutos que lhes dão poder ilimitado, já que “na prática, todos os poderes estatutários têm limites estatutários e onde os limites expressos são indefinidos, os tribunais são os mais indicados para achar que limites estão implicados. A noção de poder ilimitado não tem lugar no sistema” (p. 50).

Deste modo, os tribunais podem proteger o cidadão do poder arbitrário pelo bloqueio de atividades e decisões individuais a que nenhum órgão público razoável teria chegado. Ao mesmo tempo, as cortes podem apenas raramente

fazer o que quer que seja para proteger o cidadão de tomadas de decisões mais propriamente incompetentes que ilegais. Afinal, “está na essência da discricionariedade que ela envolva o poder de cometer erros” (p. 45), embora o tribunal possa estar tentado a interferir, alegando que “haja alguma restrição estatutária implicada que dá ao ato considerado um aspecto de irregularidade” (p. 64).

Uma perspectiva alternativa é levantar questões sobre as circunstâncias sob as quais os tribunais intervêm, e aquelas sob as quais eles não o fazem, para restringir o poder discricionário. Este ponto de vista encara os juízes como que exercendo a discricionariedade da mesma forma que os funcionários cujas ações eles podem investigar. Esta é uma perspectiva cada vez mais aceita na Inglaterra, um país que até aqui tratou seus Senhores da Lei com excessiva reverência. Nos Estados Unidos, a função política da Suprema Corte foi mais claramente identificável por algum tempo, juntamente com o reconhecimento de que, pelo menos a curto prazo, a evolução da lei depende das disposições de algumas pessoas idosas, por vezes bastante excêntricas (veja Bickel, 1970 e Scheingold, 1974, entre outros).

Uma análise inglesa do comportamento político do judiciário conclui:

Os juízes estão interessados em preservar e proteger a ordem existente. Isto não significa que não haja juízes que sejam capazes de mudar com o tempo, de ajustar-se a circunstâncias novas. Mas sua função em nossa sociedade é fazer isto em um ritmo retardado. Lei e ordem, a distribuição estabelecida do poder público ou privado, a visão convencional e aceita entre aqueles que exercem os poderes político e econômico, os temores e os preconceitos das classes média e alta, estas são as forças que se espera que os juízes sustentem e eles, de fato, as sustentam. (Griffith, 1977, p. 214).

Portanto, uma abordagem para o estudo da discricionariedade na lei administrativa, que procura contrabalançar o comportamento discricionário de

funcionários aos mandos da lei, surge meramente contra um conjunto adicional de agentes discricionários, os juízes. Mas outro grupo de estudiosos acadêmicos da lei administrativa dirigiu suas atenções àquilo que ocorre no interior da administração. Eles vêem isto como um processo de criação de leis em si próprio, que pode ser controlado por tribunais, mas que, semelhantemente ao problema da relação entre regras e discricionariedade identificado pelos outros acadêmicos discutidos até aqui neste capítulo, é merecedor de atenção. Assim, nos Estados Unidos, Davis (1969) afirma que:

nós temos que abrir nossos olhos para a realidade de que a justiça para partes individuais é administrada mais fora dos tribunais que dentro deles e temos que penetrar nas áreas desagradáveis das determinações discricionárias por parte da polícia, de promotores públicos e de outros administradores, onde concentrações enormes de injustiça convidam a reformas drásticas. (p. 215)

Os cidadãos têm um direito à justiça processual quando funcionários do Estado lidam com eles e Davis afirma que isto pode ser melhor conseguido mediante a confecção de regras administrativas mais antecipada e elaborada e ao melhor se estruturar e controlar o poder discricionário (p. 219). Davis está, portanto, preocupado com a necessidade da organização de controlar o poder discricionário do oficial público individual e ele sente que isto deveria ser tentado primariamente por intermédio de regras abertas à inspeção pública.

Na Inglaterra, Jeffrey Jowell desempenhou um papel importante ao levar adiante a preocupação sobre a discricionariedade mostrada por Davis nos Estados Unidos. A definição de Jowell da discricionariedade é como a de Davis. Ele a define como “o espaço para manobras relativas a decisões possuído por um tomador de decisões” (Jowell, 1973, p. 179) e afirma que a necessidade fundamental é assegurar que tomadores de decisões não possam tomar decisões arbitrárias. No entanto, Jowell põe uma ênfase muito maior que Davis sobre as limitações de regras e tribunais na redução da discricionariedade administrativa. Em particular, ele mostra quantas das considerações com que as decisões devem se preocupar

são inerentemente difíceis de especificar em regras. Legisladores estão interessados em impedir a condução *perigosa*, garantir que a comida seja *pura* e que fábricas sejam *seguras*. A provisão de regras claramente definidas para determinar o que é seguro ou perigoso, puro ou poluído, é freqüentemente difícil. Pode ser que legisladores precisem da ajuda dos especialistas que devem fazer cumprir a lei para proporcionar algumas regras específicas. Neste sentido, a discricionariedade pode ser limitada em uma data posterior, quando a experiência do cumprimento possibilitar que regras explícitas possam ser planejadas. Pode ser que o conflito sobre a legislação tenha levado à falta de distinção entre questões e que os legisladores tenham fugido de sua responsabilidade de fazer regras mais explícitas. Mas pode ser também ser que a tradução de modelos em regras explícitas seja tão difícil que se torne praticamente impossível.

Jeffrey Powell apresenta uma discussão importante dos problemas da restrição da discricionariedade em que a preocupação é com a imposição de padrões. Ele afirma que padrões podem ser tornados mais precisos por critérios, fatos que devem ser levados em conta. No entanto, ele afirma que “a característica dos padrões que os distingue das regras é a sua flexibilidade e a suscetibilidade a mudanças no decorrer do tempo” (p. 204). Muito freqüentemente, também, padrões envolvem questões de gosto ou valores individuais. Jowell cita com referência a este ponto um caso de apelação no tribunal em que o juiz era incapaz de “fazer cumprir um contrato restringindo a construção de ‘qualquer edifício de descrição imprópria’” (ibid.). Jowell sugere de modo semelhante que situações nas quais coisas diversas têm que ser comparadas, ou que são únicas e não-recorrentes, não podem ser reguladas por referência a um padrão claramente especificado. Ele coloca que,

Não é difícil calcular que seria pedir demais dos seletores ingleses de futebol decidirem depois de uma audiência pública e com a devida apresentação, colocarem razões por que o interesse nacional seria servido pelo fato de se ter X e não Y ou Z para jogar como zagueiro no próximo jogo. (p. 206)

Esta questão sobre modelos foi retomada em outros textos jurídicos sobre a discricionariedade. Dworkin (1977) distingue a discricionariedade forte, onde o tomador de decisões cria os padrões, da discricionariedade fraca, onde padrões definidos por uma autoridade superior têm que ser interpretados. Isto é mais propriamente como a distinção de Bull entre discricionariedade e julgamento. Galligan (1986) está semelhantemente interessado em analisar a discricionariedade deste modo, identificando que tomadores de decisões têm que aplicar padrões à interpretação de fatos. Estas distinções podem parecer muito acadêmicas; elas são, entretanto, importantes na lei administrativa para distinções entre decisões que estão dentro das fronteiras dos poderes de um funcionário e outras que não estão e, portanto, para determinar se a intervenção por um órgão de apelação é apropriada.

Questões sobre fatos conflitantes surgem onde a evidência é ambígua ou onde indivíduos apresentam versões diferentes dos mesmos eventos. Um dos aspectos surpreendentes de alguns dos ataques menos sofisticados, por parte de advogados, à administração discricionária é que, ao exercer sua própria profissão, enquanto eles falam de fatos e leis além de de provas e falta de provas, eles requerem muitas vezes que juízes e júris decidam entre evidências conflitantes. A distinção peculiar a ser feita não é entre a precisão da tomada de decisões judicial e a imprecisão de grande parte da administração, mas entre os graus em que proteções processuais para o indivíduo, ou processo devido, existem em cada situação. Aqui, novamente, o trabalho de Jowell é útil, pois ele faz a distinção entre duas abordagens para o controle da discricionariedade: “legalização”, o “processo de sujeição de decisões oficiais a regras predeterminadas” e assim, evidentemente, a eliminação da discricionariedade; e “judicialização”, envolvendo a “submissão da decisão oficial a procedimentos adjudicativos” (1973).

Jowell não aceita uma simples dicotomia entre regras e discricionariedade como sugerido por Davis, mas, ao contrário, afirma que a discricionariedade “é uma questão de grau, e varia sobre um contínuo entre alto e baixo” (1973 p. 179). Num primeiro olhar, regras podem parecer abolir tal discricionariedade, “mas desde que regras são propositadamente planejadas (...) e porque a linguagem é largamente

incerta em sua aplicação a situações que não podem ser previstas, o aplicador de uma regra possuirá freqüentemente um nível de discricionariedade para interpretar sua [da regra] extensão” (1973 p. 201). Este último comentário sugere que qualquer estudo da tomada de decisões discricionária requer uma consideração de processos sociais internos à organização e um estudo das atitudes e crenças daqueles que têm que interpretar as regras.

O trabalho de Jowell enfatiza também a necessidade de ver a discricionariedade num contexto político. Ele examinou o papel da negociação⁴, logicamente uma forma importante de comportamento discricionário, no planejamento da implementação política (Jowell, 1977). As autoridades locais britânicas são muitas vezes capazes de negociar com fomentadores para tentar assegurar ganhos no planejamento, tais como melhorias de infra-estrutura, para a comunidade. Embora a lei pareça sugerir que as autoridades têm meramente uma função quase judicial, na prática elas podem procurar perseguir metas políticas mais amplas. Jowell reconhece que as conquistas da comunidade podem estar sendo conseguidas às custas de cidadãos extremamente poderosos, mas ele é receoso, como um advogado preocupado com direitos, com os processos governamentais privados envolvidos. Ele identifica os fenômenos em que seu estudo estava interessado como que encontrando um paralelo em outros comportamentos de negociação dos governos ao tentarem impor normas informais de pagamento ou assegurar acordos comerciais proveitosos (Jowell, artigo não publicado), que outros autores identificam como manifestações do “Estado empresarial” (Winkler, 1976).

Portanto, o trabalho de Davis e de Jowell está iniciando uma abordagem ao exame do papel da lei na implementação de políticas públicas, no qual a discricionariedade é reconhecida como um fenômeno fundamentalmente importante e não como uma manifestação indesejável do Estado coletivista que deve ser eliminada, conforme análises legalistas anteriores como as de Dicey (1905) e Hewart (1929) haviam insinuado. Ao mesmo tempo eles mantêm viva a

⁴NT: *bargaining*, no original, foi traduzido como “negociação”

velha preocupação com a ameaça representada pela discricionariedade para o uso da lei. Não é surpreendente que haja diferenças culturais importantes entre sociedades no que diz respeito ao grau em que as questões sobre discricionariedade são encaradas como suscetíveis a controle judicial, com uma forte ênfase neste tema vindo dos Estados Unidos.

Discricionariedade no cumprimento da lei

Os defensores tradicionais do uso da lei na administração pública não parecem ter a mesma preocupação sobre seu lugar na prevenção do crime. Trata-se de um grupo moderno de criminologistas e estudiosos radicais da lei que chama a atenção para a presença completamente penetrante da discricionariedade na lei criminal.

As áreas em que a discricionariedade ocorre no cumprimento da lei criminal são várias. Elas podem ser listadas do início ao fim do processo como segue:

- Decisões policiais sobre a disposição em combate da força de trabalho.
- Decisões policiais sobre a extensão em que violações da lei relatadas deveriam ser investigadas.
- Decisões da polícia ou do Serviço Processual da Coroa sobre processar ou não.
- Decisões sobre fianças.
- Regateio da defesa judicial, na qual advogados tentam negociar sentenças menores em troca de reconhecimentos de culpa.
- Avaliação de evidências por juízes, magistrados e júris.
- Decisões de condenação.
- Decisões de livramento condicional.

Algumas não podem ser negadas, mas estão investidas de uma aura de racionalidade que estudos recentes têm posto em questão (Bottomley, 1973). Isto se aplica, por exemplo, à atribuição de sentenças. Outras são relativamente

irreconhecidas, pelo menos na Inglaterra, e esforços de pesquisá-las têm encontrado resistência. Isto é particularmente o caso do regateio da defesa judicial (Baldwin e McConville, 1977).

O fenômeno da discricionariedade policial foi estudado de forma relativamente exaustiva (veja entre outros Cain, 1973; Brown, 1981; Lambert, 1967; Wilson, 1970) e merece ser mais comentado devido a seus paralelos com a discricionariedade exercida por funcionários administrativos. A razão fundamental para a discricionariedade policial é que se os policiais tivessem que prender todos que infringem a lei, então uma força policial gigantesca seria necessária, os tribunais seriam solicitados demais e as prisões seriam preenchidas muitas vezes além de sua capacidade. A polícia necessita, portanto, escolher onde ela opera, onde ela concentra sua atenção e onde a eficiência - e de certa forma a justiça - é melhorada por se fazer vista grossa a acontecimentos. A escolha é particularmente necessária no que é muitas vezes chamado de crimes sem vítimas - infrações relacionadas a drogas e álcool, jogo ilegal e, evidentemente, infrações no trânsito não envolvendo acidentes -, onde a polícia não pode depender de relatórios sobre crimes e, no entanto, ainda requerer a cooperação pública no cumprimento da lei.

Funcionários da tributação, inspetores da saúde pública e inspetores de fábricas, como agentes do cumprimento das leis, têm que agir de forma semelhante. Paulus (1974) mostra como o cumprimento da lei contra a adulteração de alimentos desenvolveu-se, a partir de uma batalha entre autoridades da saúde pública e poderosos fabricantes e vendedores de alimentos em que era difícil obter condenações, a um sistema mais voluntário, mas efetivo, no qual os inspetores usavam um elevado nível de discricionariedade a fim de manter padrões com um uso mínimo da arma processual. O ponto para a discricionariedade nestes exemplos repousa não tanto sobre um argumento de não ser prático regular o comportamento de funcionários encarregados do cumprimento da lei, mas principalmente sobre uma visão de que os fins do sistema não seriam efetivamente alcançados pela rigidez indevida.

Hawkins (1984) e Richardson (*in* Downing e Hanf, 1983) mostraram como o cumprimento da lei em uma área como a poluição freqüentemente requer processos de negociação nos quais considerações sobre o padrão global de comportamento são levadas em conta. Tais procedimentos têm munido uma discussão entre aqueles que vêem este ponto como uma característica necessária do cumprimento efetivo da lei e aqueles que o vêem como uma cooptação reguladora da parte de interesses poderosos (veja uma discussão da política inglesa de controle da poluição do ar em Ashby e Anderson, 1981, cap. 11, e no artigo de Hill no livro de Downing e Hanf, 1983).

Davis (1969), em *Discretionary Justice* (Justiça Discricionária), mostra acertadamente que alguns dos problemas do cumprimento diferencial de leis, em particular nos Estados Unidos, surgem da avidez extrema de legisladores para tentar regular o comportamento. O exemplo clássico disto foi a proibição legal da venda e do consumo de bebidas alcoólicas nos anos que se seguiram à grande depressão econômica (a *Prohibition*). De modo semelhante, muitos estados têm em seus livros de estatutos leis que prescrevem todas as formas de jogo, variando de jogos de grande escala a bingos paroquiais. Obviamente, a atenção da polícia é dirigida às violações maiores de tais leis e os casos menores são freqüentemente ignorados. Davis coloca corretamente que muitas formas de discricionariedade podem, por conseguinte, ser confinadas se as leis são mais realistas.

A contribuição particularmente importante de estudos do cumprimento da lei para nossa compreensão da discricionariedade tem sido a sua ênfase no modo como o viés⁵ opera. Partindo de uma preocupação inicial de simplesmente demonstrar que classe social, gênero e raça afetam a tomada de decisões discricionária, os estudos prosseguiram para explicar as maneiras em que estes efeitos ocorrem. Elas não surgem meramente de preconceitos, mas também de características

⁵NT: *bias* no original, o que também pode ser traduzido como “preferência”, “inclinação” ou “tendência”.

relativas à situação da tarefa do funcionário encarregado do cumprimento da lei. Foi mostrado, em particular pelos estudos da discricionariedade policial, que fenômenos como a relação entre o policial e a comunidade sendo “policiada”, o modo como o trabalho cotidiano do policial é organizado, as fontes particulares de tensões e conflitos na tarefa e a forma em que o oficial é encorajado a definir problemas do cumprimento de leis influenciam o padrão da ação formal no sentido de assegurar o cumprimento da lei.

Considerações normativas no estudo da discricionariedade

Em cada uma das seções desta discussão foram feitas algumas referências a preocupações normativas. É conveniente examiná-las um pouco mais de perto.

Há uma diferença enorme de perspectiva entre aqueles que abraçam o estudo da discricionariedade devido a uma preocupação com seu lugar em alguma área da política pública e aqueles que, basicamente, desejam usá-la como um conceito para a análise do comportamento oficial. Há também uma divisão entre aqueles que vêem a lei como um produto do sistema social e a discricionariedade como uma manifestação desta relação, mas que não estão particularmente interessados em seu caráter detalhado em áreas políticas específicas, e aqueles cuja ordem de interesses é inversa. Diferenças de ponto de vista entre aqueles que, para colocar a questão grosseiramente, vêem a discricionariedade como uma coisa “boa” e aqueles que a vêem como uma coisa “má” tem grandes chances de derivar tanto de questões concretas, nas quais as pessoas estão interessadas, quanto de qualquer posição mais fundamental sobre a discricionariedade.

Como Adler e Asquith (1980) apresentam a questão:

Se a discricionariedade é ou não uma “coisa má” é em parte uma questão decorrente de fatos e em parte um julgamento de valores. Ela é uma questão decorrente de fatos na medida em que depende das formas nas quais a discricionariedade é exercida e dos resultados da tomada de decisões discricionária. Ela é um

juízo de valores na medida em que estes resultados são encarados positiva ou negativamente.

Além disto, a discricionariedade de uma pessoa tem grande chance de ser uma restrição para uma outra pessoa.

O que, então, são as preocupações normativas particulares dos estudiosos da discricionariedade? No estudo de organizações elas têm sido o problema do controle de cima para baixo, mas autores posteriores, como Fox, substituíram isto por um interesse na autonomia de subordinados em situações de baixa confiabilidade pessoal. Na política social, o movimento pelos direitos ao bem-estar social tem se preocupado com a tirania dos funcionários de baixo nível. Contra isto têm sido postos argumentos contrários à rigidez de regras e a favor do impacto benigno de alguns praticantes de políticas sociais (Titmuss, 1971). Na lei administrativa, a ausência da obrigatoriedade pública de prestar contas tem recebido atenção, mas a flexibilidade política tem sido sugerida como preferível à rigidez legal. Na lei criminal, a maior preocupação tem sido em relação ao viés (*bias*), mas novamente se tem questionado se uma polícia sem a capacidade de ignorar questões menores e se magistrados solicitados a usar tarifas fixas seriam desejáveis mesmo que fossem uma possibilidade prática.

Portanto, questões de valores são freqüentemente confundidas com tentativas de analisar a discricionariedade. Mas talvez a forma mais importante em que tais questões confundem o estudo da discricionariedade seja o fato de elas serem essencialmente ligadas a algo que pode ser chamado de interesses melhoradores. As discussões citadas no parágrafo anterior são sobre o balanço do poder no interior do sistema político e administrativo vigente. Como tal elas se relacionam mais à micro-sociologia que à macro-sociologia daquele sistema. Todas as discussões consideram a discricionariedade *per se* como sendo o que importa, não como tomando formas que são meramente manifestações epifenomenais de forças sociais, econômicas e políticas muito maiores.

A visão alternativa é encarar as questões discutidas como sendo de interesse, não como *problemas* a serem resolvidos no sistema, mas como produtos de forças

sociais mais amplas (veja, por exemplo, Offe, 1984). Uma literatura que tem sido tão dirigida a problemas talvez não dê a devida importância a estas questões. Fenômenos que são atribuíveis a forças sociais são algumas vezes mais rejeitados como produtos da antecipação incompleta por parte de legisladores, ou como dificuldades no estabelecimento de regras, que satisfatoriamente explicados.

Em sua discussão sobre a discricionariedade administrativa, Davis enfatiza que não é realista esperar que órgãos legislativos fixem todas as questões políticas. Primeiramente, isto é uma questão de ser incapaz de identificar casos específicos aos quais um princípio geral possa ser aplicado. Aqui, como Davis discute, pode ser possível aprovar legislação adicional em momentos posteriores a fim de se fechar lacunas inicialmente preenchidas por poderes discricionários. Parece realista, portanto, esperar que novos problemas políticos sejam manejados por leis folgadoamente estruturadas e que estas leis então evoluam do geral para o específico.

No entanto, esta evolução não acontece sempre e parece haver exemplos em que legisladores poderiam facilmente fazer seus requerimentos de modo muito mais específico. Davis sugere uma explicação política para o fracasso deles em fazer isto:

Mesmo as questões adequadas à determinação legislativa são muitas vezes delegadas por alguma razão, tal como deficiência dos legisladores em chegar a um acordo, preferências de legisladores de comprometer-se a desacordos, lançando o problema para administradores, esboços ou projetos que são propositada ou despropositadamente vagos ou contraditórios, ou alguma combinação destes fatores. (1969, pp. 38-9)

Estudos de legislação, para lidar com problemas como a poluição, fábricas inseguras e comida impura, sugerem que uma tal camuflagem das questões ocorre, em particular, quando interesses econômicos poderosos estão envolvidos (veja Knoepfel e Weidner, 1982; Gunningham, 1974).

A argumentação de Davis aqui é muito semelhante a uma outra apresentada por um dos autores num dos primeiros artigos sobre o Conselho Nacional de Assistência, explicando muitos dos poderes discricionários encontrados lá em termos de questões de valores não resolvidas:

de muitas maneiras, os formuladores do Ato Nacional de Assistência não conseguiram seguir o conselho de Simon aos políticos para lidarem com os principais problemas de valores no estágio de elaboração de políticas. A atitude tradicional em relação aos pobres tem sido encará-los, na ausência de evidência inequívoca do contrário, como indivíduos não merecedores ou com quem o dinheiro público deveria ser gasto de modo mais reservado. O Ato Nacional de Assistência parecia voltar suas costas à doutrina, embora tivesse falhado para se livrar inteiramente desta visão e, também, para proporcionar recursos financeiros suficientes a fim de possibilitar o Conselho a evitar a necessidade de distinguir entre as exigências feitas pelos requerentes, particularmente no que diz respeito a suas necessidades mais habituais. Conseqüentemente, o ônus da distinção entre os pobres “merecedores” e os “não-merecedores” tendia a recair sobre o funcionário lidando com o requerente no campo da mesma forma que recaía sobre o assistente social no passado. Embora os políticos e administradores que estruturaram o Ato não tenham desejado desposar a noção dos “pobres não-merecedores”, eles sentiam-se indispostos a arriscar a crítica do público que resultaria de uma abordagem à pobreza envolvendo a ignorância em relação ao desperdício potencial representado pelos “arredios ao trabalho⁶” e aos peticionários fraudulentos a fim de corresponder adequadamente às necessidades da maioria dos peticionários. Extravagância na

⁶NT: *work-shy*, no original, foi traduzido como “arredios ao trabalho”.

observação das necessidades dos pobres leva mais rapidamente a críticas públicas ao governo que quaisquer outras formas de extravagância. (Hill, 1969, pp. 85-6)

Este tema foi efetivamente desenvolvido em uma análise posterior da discricionariedade na seguridade social feita por Prosser (1981). Onde há uma tal ambivalência política, pode ser particularmente irrealista apelar à legislação para se eliminar a discricionariedade. Mas é precisamente em circunstâncias como estas que a discricionariedade levanta controvérsias. As questões de valores não-resolvidas podem atormentar aqueles que implementam políticas e aqueles cujo bem-estar é afetado por sua implementação, da mesma forma que atormentaram os políticos.

Esta discussão de considerações normativas no estudo da discricionariedade contém ecos da distinção entre análise *de* e *para* políticas esboçada em nosso capítulo introdutório e da discussão das teorias da decisão e da implementação. A discricionariedade pode ser analisada em dois níveis, um dos quais é relativamente isento de valores. Neste nível, o estudo da discricionariedade está preocupado em tentar identificar os fatores que influenciam a maneira na qual um amálgama de regras e discricionariedade se desenvolve e é implementado, tendo em mente tanto características específicas das questões em jogo, quanto forças políticas, sociais e econômicas maiores. O outro nível envolve uma preocupação com quem ganha o quê em função de uma configuração particular de regras e discricionariedade, além de que mudanças concretas podem ser feitas para alterar isto. Neste nível, preocupações acerca dos interesses de ganhadores e perdedores são inevitavelmente trazidas à cena.

Conclusão

Ao examinarmos a discricionariedade, diversas questões devem receber atenção. Primeiramente, a política deve ser vista em um contexto social e político mais amplo, o que provavelmente afeta a maneira como a discricionariedade se

manifesta e as tentativas que são feitas para controlá-la. Deveríamos notar a insatisfação de Prosser (1981) “com o modelo de discricionariedade da ‘caixa preta’ (...) no qual o propósito legislativo determinado ‘brilha’ numa agência administrativa, mas é então ‘refratado’ pelas várias influências afetando o exercício da discricionariedade” (p. 149). A discricionariedade pode surgir da ambigüidade, por vezes deliberada, na política pública.

Em segundo lugar, embora haja fontes políticas de discricionariedade, não negligenciamos a extensão em que este fenômeno surge como uma consequência de limitações inerentes ao ato de controlar. Conseqüentemente, foi dada atenção à questão de padrões, levantada por Jowell, e a alguns dos problemas de supervisão que aqueles que procuram controlar a discricionariedade devem enfrentar. Como Prottas (1978) afirma, ecoando o argumento geral apresentado em muitas referências à discricionariedade no interior de organizações:

Uma regra geral na análise do poder é que um agente com baixa “observabilidade de condescendência⁷” é relativamente autônomo. Se é difícil ou custoso determinar como um agente se comporta e ele sabe disso, então ele está sob menos compulsão para condescender. A abertura para a observação da condescendência de um burocrata do nível da rua é tipicamente pequena. (p. 298)

Em terceiro, como esta última observação nos faz lembrar, há uma necessidade de analisar a discricionariedade como uma faceta da vida nas organizações numa relação complexa com a quebra de regulamentos. É importante relacionar a discricionariedade a questões sobre a complexidade organizacional, sistemas de gratificação, motivação e moral.

Em quarto, não deveríamos negligenciar o grau em que o interesse na discricionariedade é normativo. Sob que circunstâncias pode-se dizer que a

⁷ NT: *compliance observability* no original, foi traduzido como “observabilidade de condescendência”.

discricionariedade é um problema e para quem? Em que grau o balanço estabelecido entre discricionariedade e regras distribui vantagens e desvantagens diferenciais às partes envolvidos e, particularmente, aos membros do público afetados pela política?

Finalmente, ao notar que a discricionariedade tem sido encarada como um problema, deveríamos reconhecer que uma variedade de estratégias de controle organizacional tem sido desenvolvida para se lidar com o fenômeno. A abordagem tradicional tem sido tentar controlar a discricionariedade mediante regras e procedimentos mais rígidos (conforme discutido no Capítulo 7). Mais recentemente, a identificação da natureza onipresente do fenômeno levou mais propriamente a tentativas de estruturá-lo mediante controles de orçamento e sistemas, que têm sido descritos como “frouxo-apertados” (Elcock, 1991, p. 41), para implicar uma combinação de procedimentos rígidos com a delegação deliberada de áreas de discricionariedade. As mudanças de 1986 no sistema britânico de benefícios de seguridade social oferecem um bom exemplo disto (Hill, 1990, cap. 7). Uma variante mais radical deste tema é oferecida (veja também o Capítulo 7) por modelos que visam criar sistemas de mercado ou quase de mercado, deixando os problemas da discricionariedade para serem manejados pelo controle do consumidor mediante o uso da capacidade de “sair” (Hirschman, 1970). Esta abordagem certamente não é aplicável a áreas de políticas como seguridade social e regulação e a extensão de sua aplicabilidade a serviços de consumo como saúde, assistência social e educação permanece uma área de controvérsia (veja Ham, Robinson e Benzeval, 1990; Glennerster, Power e Travers, 1991).

10. Conclusão: Encadeando Níveis de Análise

Iniciamos este livro afirmando que o termo análise de políticas compreendia uma ampla classe de atividades, todas preocupadas de uma forma ou de outra com o exame das causas e das conseqüências da ação do governo. Ao discutirmos as várias tentativas de definir e descrever a análise de políticas, demos particular atenção à posição de Wildavsky (1979), em que a análise de políticas toma como seu objeto de estudo os problemas enfrentados por fazedores de política e visa melhorar estes problemas mediante um processo de criatividade, imaginação e profissionalismo. Ao mesmo tempo afirmamos que a análise de políticas deveria dar a consideração devida aos contextos sociais, políticos e econômicos dentro dos quais se lida com problemas. Nesta base, sugerimos que o estudioso do processo de elaboração de políticas deveria guardar distância do mundo da política (*politics*) cotidiana a fim de levantar algumas das maiores questões sobre o papel do Estado na sociedade contemporânea e sobre a distribuição de poder entre grupos sociais. Indicamos que era necessário concentrar-se em diferentes níveis de análise: na observação da tomada de decisões dentro de organizações, na formulação de políticas e na relação entre Estado e sociedade. Mostramos que é a interação entre estes três que é particularmente importante e problemática.

Em capítulos subseqüentes procuramos demonstrar a utilidade deste tipo de abordagem à análise de políticas. O Capítulo 2 reviu teorias diferentes do Estado e questionou a validade das suposições pluralistas que servem a muito do trabalho de análise de políticas. O Capítulo 3 concentrou-se no papel das burocracias e avaliou a habilidade de macro-teorias de explicar adequadamente o papel desempenhado pelas burocracias em sociedades avançadas. O Capítulo 4 examinou a literatura sobre poder e tomada de decisões, novamente expondo as fraquezas das análises pluralistas da estrutura do poder e favorecendo a abordagem mais radical proposta por autores como Bachrach e Baratz (1970) e Lukes (1974). O Capítulo 5 concentrou-se na relação entre racionalidade e tomada de decisões, delineando o debate entre os modelos compreensivamente racional e

incremental de tomada de decisões, além de examinar a relação entre a tese do incrementalismo e as teses pluralistas do poder. O Capítulo 6 analisou abordagens para o estudo da implementação de políticas públicas, questionando o valor do modelo de implementação de cima para baixo que se encontra por trás de muitos estudos na área, chamando a atenção para as suposições normativas a serem freqüentemente encontradas no modelo e observando que políticas são freqüentemente feitas durante o que é convencionalmente descrito como o estágio de implementação do processo de elaboração de políticas. O Capítulo 7 concentrou-se na relevância da teoria da organização para o estudo de políticas públicas, fazendo conexões entre assuntos relacionados ao poder organizacional interno e ao contexto externo. O Capítulo 8 examinou o papel de burocratas no processo de implementação, prestando atenção particular às teorias que lidam com personalidades burocráticas, profissionais e burocratas do nível da rua. O Capítulo 9 concentrou-se na análise da discricionariedade no processo de implementação, observando as várias formas nas quais a discricionariedade tem sido tratada em diferentes contextos políticos.

Neste capítulo final queremos colocar juntas todas as linhas de nossa discussão e analisar sob um foco mais agudo como a agenda identificada no início do livro, aquela do encadeamento de níveis diferentes de análise, pode ser levada adiante. O conceito de níveis é, no contexto dos interesses deste livro, aberto à interpretação em termos de partes diferentes do sistema e em termos da distinção elaboração/implementação de políticas (que retratamos como difícil e muitas vezes excessivamente enfatizada). Estas distinções são diminuídas em sua importância analítica pela questão da relação entre a ação e a estrutura em que ela ocorre, ou em que é restringida, brevemente tocada no final do Capítulo 4, que é relevante para o processo de elaboração de políticas como um todo. Esta é nossa preocupação aqui.

Propomos recorrer a uma linha de pensamento à qual nos referimos, no Capítulo 7, como a teoria da organização radical. O interesse central de grande parte desta linha de pensamento - representada por autores como Benson, Clegg, Dunkerley, Salaman e Burrell e Morgan - é sugerir formas nas quais as organizações são

modeladas e influenciadas pelas sociedades em que atuam. Desde que nossa ênfase é sobre a necessidade de assegurar que a análise do Estado seja baseada em uma compreensão de seu relacionamento com a sociedade, e a atividade do Estado na sociedade moderna é essencialmente uma atividade de organização, as idéias destes autores claramente contribuem à exploração de nosso objeto de estudo. Este capítulo revisará, portanto, a perspectiva adotada pelos teóricos da organização radical e traçará uma estrutura de análise que pode servir como guia para pesquisas futuras.

Benson: as regras de formação de estruturas

Benson é um dos teóricos de organizações que enfatizou a importância de encadear níveis diferentes de análise (Benson, 1983). Em seu trabalho sobre relações inter-organizacionais, Benson criticou autores que se concentram em problemas voltados a assegurar a coordenação de serviços públicos e que negligenciam as influências mais amplas que afetam a coordenação. Benson coloca que a análise inter-organizacional está, em um nível, interessada no exame da interdependência de organizações no que toca recursos como dinheiro e autoridade, mas noutro nível deve concentrar-se nos interesses embutidos na estrutura de uma área de política pública¹ particular. Benson define uma área de políticas públicas como “um aglomerado ou complexo de organizações conectadas entre si por dependências de recursos e distinguido de outros aglomerados ou complexos por quebras na estrutura de dependência de recursos” (1983, p. 3). Definido deste modo, o conceito de áreas de política pública denota a idéia de que existem comunidades interessadas numa certa área de política pública² de Richardson e Jordan discutida no Capítulo 2. Da mesma forma que

¹NT: *policy sector*, no original, foi traduzido como “área de política pública”.

²NT: *policy communities*, no original, foi traduzido como “comunidades interessadas numa certa área de política pública”.

examinar os interesses embutidos em uma área de política pública, Benson sugere que é necessário examinar o sistema de regras que governa as relações entre estes interesses. Em suma, então, há uma necessidade de explicar a interação entre o nível superficial e a “estrutura profunda que determina dentro de limites a extensão de variação dos níveis superficiais” (1983, p. 5). Como Benson observa, o conceito de uma estrutura profunda é paralelo à idéia da mobilização de viés, conforme lançada por Bachrach e Baratz em sua discussão da não-tomada de decisões (veja Capítulo 4).

Assim, de acordo com Benson, uma análise completa das relações inter-organizacionais precisa explorar três níveis na estrutura dos setores políticos (1983, p. 6): primeiramente, há a estrutura administrativa, ou seja, o nível superficial de vínculos e cadeias entre agências mantidas juntas por dependências de recursos. Em segundo lugar, há a estrutura de interesse, isto é, o conjunto de grupos cujos interesses são formados no setor de forma positiva ou negativa. Estes grupos compreendem grupos de demanda, grupos de apoio, grupos administrativos, grupos abastecedores e grupos coordenadores. A estrutura de interesse é importante na medida em que proporciona o contexto para a estrutura administrativa, que não pode ser adequadamente compreendido a não ser em termos das relações de poder subjacentes manifestadas no interior da estrutura de interesse. Por outro lado, a estrutura de interesse deve estar situada no terceiro nível, ou seja, *nas regras de formação de estruturas*. Em sociedades avançadas estas regras são principalmente aquelas relacionadas à manutenção da acumulação de capital. Recorrendo ao trabalho de neo-marxistas como Offe, Benson aponta o papel de agências estatais em sociedades capitalistas avançadas no auxílio ao processo de acumulação de capital e no desempenho da função de legitimação. Como observamos no Capítulo 4, Offe (1974) afirma que em sociedades capitalistas funcionam várias regras de exclusão a fim de selecionar algumas questões para que recebam atenção e outras não. O funcionamento destas regras, que são embutidas em instituições e estruturas do capitalismo, ajuda a manter a estabilidade política pela supressão de demandas que ameacem a base das sociedades capitalistas. Regras de exclusão ou seleção

são simultaneamente positivas e negativas. As regras negativas atuam em um nível geral para excluir desafios, por exemplo, ao direito à propriedade privada, que são hostis às características intrínsecas do Estado capitalista. Elas também atuam dentro de setores de políticas específicos, manifestando-se em processos de não-tomada de decisões que mantêm certas questões fora da agenda para discussão e em mecanismos ideológicos que definem questões e problemas de uma forma particular. O mesmo ponto é levantado de maneira ligeiramente diferente por Lindblom (1977, 1979), que observa o poder de empresas de exercerem o controle da agenda mediante a doutrinação pesada da opinião. O impacto global de regras de seleção negativa e da doutrinação é colocar limites ou divisas no que é possível.

Regras de seleção positivas referem-se àquelas regras que requerem ação consistente com a manutenção e o desenvolvimento das formas dominantes de organização econômica. Exemplos disto seriam regras que levam o Estado a intervir por intermédio de políticas específicas para favorecer o processo de acumulação, tais como a concessão de apoio à indústria e infra-estrutura para o desenvolvimento industrial. Um ponto a observar é que regras de formação de estruturas não são sempre consistentes como, por exemplo, nos conflitos que podem surgir entre os requerimentos de acumulação e as demandas de legitimação. Discutiremos este aspecto em mais detalhe adiante.

Benson sumariza sua discussão nos seguintes termos:

Para cada área de políticas públicas, então, seria necessário explorar o impacto de regras profundas de formação de estrutura. Estas não determinariam a estrutura do setor em todos os detalhes. É razoável supor certo grau de autonomia para os outros níveis - organização administrativa e interesses estruturais. Em termos gerais, entretanto, os eventos nestes níveis devem ser explicados no âmbito das regras de formação de estruturas. As regras limitam e possibilitam a ação em outros níveis. Avaliações em ciências sociais

que não consideram estas regras mais profundas são, em diferentes graus, incompletas. (1983, p. 31)

Uma das questões que isto levanta é: o que é precisamente a relação entre níveis? Embora a principal investida do argumento de Benson seja a alusão ao fato de a ação no nível superficial não poder ser compreendida sem referência à estrutura de interesse e às regras de formação de estruturas, ele toma o cuidado de não insinuar que a relação entre níveis seja simplesmente determinística. Na verdade, ao discutir como mudanças podem ocorrer dentro de setores, ele nota a possibilidade de que a estrutura administrativa possa se tornar independente das estruturas estruturais e de que burocracias possam desenvolver vida e lógica próprias. Aqui há ecos da análise weberiana de burocracias e do crescimento do corporativismo, com a sugestão de que agências estatais em sociedades capitalistas podem ser capazes de se gerir por conta própria, livres de controle de classe, e agir segundo seus próprios interesses. O que não é claro a partir da análise de Benson é o quão longe e em que circunstâncias a ação burocrática é determinada por estruturas profundas ou é independente destas estruturas.

Clegg e Dunkerley: a estrutura de dominação

Uma abordagem paralela, mas ligeiramente diferente, a estas questões pode ser encontrada no trabalho de Clegg (1975). Como Benson, Clegg afirma que estudos com enfoque no nível superficial do poder, tais como as análises pluralistas do poder comunitário, são incompletos. Em seu lugar ele propõe que estudiosos do poder deveriam procurar identificar a estrutura da dominação no interior da qual o poder é exercido e analisar as regras que ligam poder e dominação. São estes três conceitos - poder, regra e dominação - que, no trabalho de Clegg, guardam a chave para a compreensão das relações entre organizações. Clegg representa a estrutura do poder no interior de organizações na forma mostrada na Figura 10.1.

Estes pontos são ilustrados por Clegg em um estudo das relações entre trabalhadores e gerentes em um canteiro de obras. Subjacente a estas relações

há o modo de produção capitalista dentro do qual a rentabilidade de organizações produtivas é de suprema importância. O modo capitalista de produção é um sistema “icônico” de dominação (Clegg, 1975, p. 77) por constituir a forma de vida das sociedades capitalistas. É esta forma de vida que dá racionalidade à companhia de construção e guia sua operação. Conseqüentemente, a obtenção de lucro age como o ideal de organização e as ações dos trabalhadores e dos gerentes são orientadas em direção à rentabilidade.

Estes argumentos são reiterados e desenvolvidos por Clegg e Dunkerley (1980). Recorrendo ao trabalho de autores que enfatizaram a importância da não-tomada de decisões e de rotinas políticas (veja o Capítulo 4), Clegg e Dunkerley sustentam que o poder do capital não tem que ser exercido a fim de estar presente, pois ele é cultuado nas rotinas das sociedades capitalistas. Estas rotinas ou regras resultam de “uma estrutura de dominação economicamente condicionada” (1980, p. 456). Tomadas conjuntamente, a estrutura de dominação e as regras contidas na estrutura são tais que

O indivíduo é essencialmente um ser social que, por ser portador de relações sociais, é regido e dominado em última instância pelo poder econômico. Este poder econômico é embutido e manifestado na estrutura geral da “estrutura de dominação” que é articulada por intermédio de diferentes tipos de “regras”. (1980, p. 456)

Assim, estudos sobre o poder que examinam trocas entre indivíduos ou grupos sem questionar a estrutura e as regras que definem os termos de troca são inadequados.

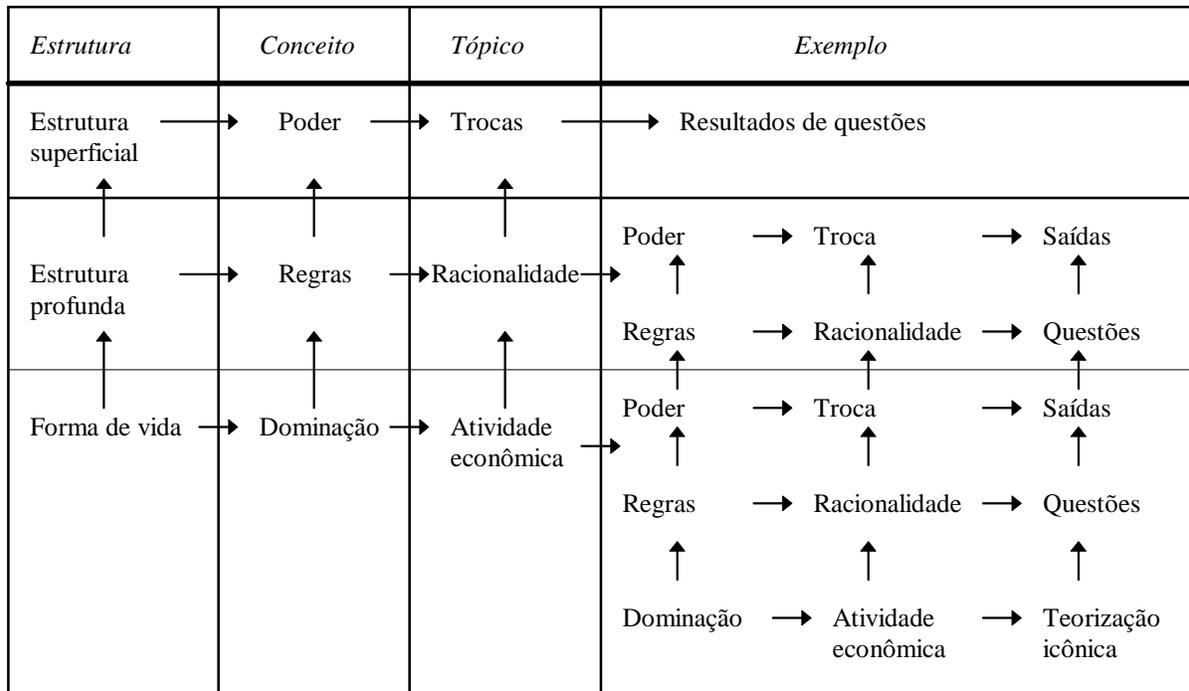


Figura 10.1 A estrutura do poder em organizações (fonte: Clegg, 1975)

Clegg (1975) e Clegg e Dunkerley (1980) estão preocupados, em um grau considerável, em analisar a operação do poder em empresas privadas que são organizadas a fim de obter lucro. Até onde outros tipos de organizações são examinados, um relacionamento menos direto entre imperativos econômicos e ação organizacional parece ser sugerido:

Em esferas que não aquelas relacionadas à área institucional da economia, o nível de dominação é determinado pelo modo de produção de forma apenas contingente. Isto permite aos sujeitos um leque maior de escolha, teoricamente, no nível superficial da prática e da ação sociais. Todavia, esta liberdade, como toda liberdade, é condicionada e pode-se pensar a existência de regras que condicionem a seleção de estratégias de ação. (1980, p. 503)

Isto parece indicar que organizações funcionando fora de setores econômicos de políticas podem ser capazes de escapar das restrições impostas pelas demandas de rentabilidade.

O que isto implica para agências estatais? Em termos amplos, Clegg e Dunkerley afirmam que o Estado, na sociedade capitalista, está sujeito à mesma estrutura de dominação que as empresas privadas. Conseqüentemente, empresas estatais ou atividades capitalistas do Estado (ACE), tais como indústrias nacionalizadas e minas de carvão, são conduzidas segundo considerações de lucro e acumulação da mesma forma que empresas privadas atuando nestas áreas. Em um nível mais geral, Clegg e Dunkerley afirmam que:

O Estado não se pode dar ao luxo de negligenciar a acumulação rentável de certas organizações chave: fazer isto é arriscar-se a secar a fonte do próprio poder, a capacidade de produção de excedentes do sistema econômico, as taxas extraídas destes excedentes e o trabalho que os produz. (p. 550)

Tanto quanto promover acumulação, o Estado deve garantir a legitimação mediante mecanismos repressivos e ideológicos. É em relação à legitimação que Clegg e Dunkerley insinuam que as agências estatais podem ser relativamente livres da estrutura de dominação que guia outras instituições. Dito de outra forma, atividades não-capitalistas do Estado (AnCE) como, por exemplo, habitação, educação e saúde, não funcionam no mesmo modo de racionalidade que as atividades capitalistas do Estado e de empresas privadas organizadas em função do lucro. Os imperativos econômicos que premiam a eficiência e a redução de custos em outras organizações como uma forma de maximização do lucro são menos evidentes em agências voltadas a atividades não-capitalistas do Estado. Nestas agências, outras regras têm maior proeminência e podem levar as agências a expandirem seus recursos a fim de melhorar a qualidade dos serviços fornecidos aos consumidores. A autonomia resultante para a agência é, no entanto, incompleta, pois a estrutura subjacente de dominação limita o grau em que atividades de legitimação podem ser ampliadas em detrimento da

acumulação. Nestas circunstâncias, pode-se desenvolver uma crise se as despesas do Estado exigidas pela manutenção da legitimação pressionam o processo de acumulação. Nos termos de Benson, isto representa uma contradição nas regras de formação de estruturas. A consequência para o Estado capitalista é ou uma crise de legitimação (veja também Habermas, 1976; Offe, 1975), conforme o orçamento com fins sociais é cortado, ou uma crise fiscal (O'Connor, 1973) na medida em que o rendimento dos impostos coloca um peso sobre o capital. Não é apropriado examinar esta teoria da crise aqui. Trata-se de uma teoria sobre a qual muito já foi escrito (veja Mishra, 1984) e há uma discussão considerável a respeito de ela ser real ou observada (Hill e Bramley, 1986). Neste contexto, é suficiente que a idéia de crise se torne a base para a ação. Clegg e Dunkerley concluem:

Mais que agir como agências propositadamente racionais, organizações estatais, particularmente no setor AnCE, são caracterizadas por uma esquiva reativa ao planejamento racional responsável frente à pressão e aos conflitos concorrentes e contraditórios. Frente à crise, o papel contraditório de manter efetivamente a acumulação e de manter simultaneamente a legitimidade, sem produzir uma crise de razão prática, parece quase impossível. (1980, p. 555)

Salaman: classe e corporação

Vários dos temas discutidos por Clegg e Dunkerley são também considerados por Salaman (1981), que levanta argumentos para que uma abordagem marxista do estudo de organizações seja combinada a elementos da teoria weberiana. Na visão de Salaman, isto significa reafirmar a importância continuada do capitalismo como um sistema econômico e das relações de classe sob o capitalismo ao mesmo tempo em que se reconhece o crescimento da classe média, o posto chave ocupado pelas burocracias e o papel crescentemente intervencionista do Estado. Aplicada ao estudo de corporações empresariais, a perspectiva de Salaman chama a atenção para a influência significativa que a motivação do lucro

exerce sobre a estrutura das organizações e da tomada de decisões. Especificamente, o fato de organizações terem que obter lucro a fim de sobreviver encontra um importante ponto de apoio em tentativas de aumento da eficiência e de uso de avanços tecnológicos. No entanto, a relação entre mudanças na economia capitalista e as respostas das organizações a estas mudanças não é de jeito nenhum direta. Como Salaman observa, “sustentar o relacionamento duradouro entre o capitalismo como uma forma de sistema econômico baseada no conflito de classes e no interesse de classes e a estrutura e o esquema de organização do trabalho não é afirmar que este relacionamento será automaticamente alcançado” (p. 249).

Nos termos de Benson, o que isto significa é que a estrutura administrativa pode ser influenciada pelas regras de formação de estruturas (nos termos de Clegg, a estrutura de dominação), mas ela não será determinada por estas regras. Muito depende de como indivíduos e grupos nas estruturas administrativas e de interesses percebem as pressões emanando das regras. Este comentário serve tanto para agências do Estado quanto para corporações empresariais. Embora, como Salaman observa, o maior papel do Estado sob o capitalismo seja o de apoiar a economia, é tão plausível afirmar que funcionários públicos e políticos mediam as pressões para promover a acumulação quanto esta é uma função de administradores e especialistas.

Há, aqui, uma ênfase um tanto diferente da encontrada na análise de Clegg e Dunkerley. Como observamos acima, estes afirmam, em termos semelhantes aos de Poulantzas (Capítulo 2), que indivíduos são “portadores” de relações sociais e, portanto, têm pouca autonomia ou mesmo nenhuma. Em contraste, Salaman, ainda que aponte a influência de fatores econômicos na ação de indivíduos e de organizações, mantém que indivíduos têm de fato um certo espaço para a interpretação destas influências. Benson, de modo semelhante, evita expressar a relação entre níveis de análise em termos determinísticos e mostra a possibilidade de agências estatais liberarem-se das exigências de acumulação. A diferença entre Clegg e Dunkerley, de um lado, e Salaman e Benson, de outro, é em parte explicada por sua dependência nas abordagens marxista e weberiana,

respectivamente. A influência destas abordagens, e em particular seu ataque a teorias funcionalistas da organização representadas por autores como Taylor, Fayol e Mayo (Capítulo 7), foi explorada por Burrell e Morgan (1979) e podemos levar a discussão um passo à frente com o exame da tese de Burrell e Morgan de que uma teoria radical da organização se desenvolveu fora da crítica ao funcionalismo.

Burrell e Morgan: a contribuição da teoria radical da organização

Burrell e Morgan mostram que a abordagem funcionalista foi atacada por estruturalistas radicais que achavam que ela deixava a desejar por, entre outras razões, ignorar a análise de classe, omitir-se a considerar o papel do Estado e não perceber a importância de fatores macro-sociais. Os temas unificadores que juntam autores estruturalistas radicais são:

1. Totalidade - uma preocupação de se enxergar o todo em organizações em contexto.
2. Estrutura - uma ênfase em organizações como estruturas dentro de estruturas maiores.
3. Contradição - organizações estão o estágio em que conflitos e separações são visíveis.
4. Crise - mudanças macro-sociais resultam de crises que se desenvolvem a partir de contradições (pp. 358-9)

Burrell e Morgan observam que a teoria radical da organização abraça uma série diversa de autores e, sob muitos aspectos, é apenas embrionária. Contudo, duas abordagens amplas dentro da teoria podem ser discernidas: a weberiana radical e a estruturalista marxista.

A característica distintiva da abordagem weberiana radical é que ela examina o papel da burocracia, o papel aumentado do Estado e é ligada a idéias sobre o corporativismo. Ela oferece “um modo de análise que, ao dirigir sua atenção à

totalidade das formações sociais contemporâneas, permite que se transcenda os discernimentos que surgem de uma preocupação exclusiva com o nível de análise de alcance médio característico da teoria funcionalista da organização” (p. 388). A característica distintiva das abordagens marxistas estruturalistas é seu enfoque na estrutura econômica da sociedade e seu uso do método da economia política para analisar organizações. Burrell e Morgan afirmam que a força das abordagens marxistas estruturalistas na salientação da importância de relações econômicas evidencia uma fraqueza das abordagens weberianas radicais, que tendem a insistir na primazia das relações políticas . Embora ambas as abordagens sejam “relativamente distintas” (p. 385), Burrell e Morgan sugerem a possibilidade de uma síntese.

Seria possível incorporar a análise da estrutura econômica em uma abordagem weberiana radical. Em essência, isto é o que vários autores cujo trabalho foi discutido anteriormente no capítulo tentaram fazer. Como Burrell e Morgan notam, a abordagem weberiana radical não ignora as idéias de Marx. Ao contrário, “ela explora aquele terreno intelectual no qual acredita-se que os interesses de Marx e Weber coincidem” (p. 371).

Conforme discutimos no Capítulo 2, uma das forças da teoria marxista é sua análise do contexto econômico da atividade política . Lembrando-nos de que o Estado em sociedades ocidentais industrializadas funciona em uma economia capitalista na qual a meta da acumulação de capital é fundamental, os marxistas evitam a armadilha de analisar o comportamento político isoladamente de fatores que têm uma influência importante sobre ele. Entretanto, uma grande dificuldade das abordagens marxistas é seu tratamento da relação entre os poderes econômico e político. Observamos no Capítulo 2 a inadequação do conceito de autonomia relativa para lidar com esta relação e gostaríamos de rejeitar a visão de que a ação política é estruturalmente determinada pela maneira sugerida por boa parte da teoria marxista recente. Contudo, uma rejeição do determinismo estrutural não significa concentrar-se exclusivamente no papel dos atores políticos ao procurar-se explicar políticas públicas. Antes, como Saunders (1981a) coloca, é necessário reconhecer que os atores, enquanto mediadores de influências

estruturais, comportam-se de modos que são significativos para eles próprios. Esta abordagem, que reconhece a importância da ênfase de Weber na necessidade de compreender a ação humana em termos da perspectiva do ator, é muito diferente de discutir que indivíduos são portadores de relações sociais.

O tipo de análise aqui favorecida deve dois outros aspectos a Weber. Primeiramente, ela atribui importância a agrupamentos sociais intermediários que não se encaixam propriamente em quaisquer das outras classes sociais que têm um lugar central nas análises marxistas. Weber rejeita a análise marxista de classe, em termos de propriedade ou não-propriedade, em benefício de um sistema classificatório baseado num modelo da situação de mercado no qual a complexidade da estrutura de mercado dentro da sociedade é vista como que gerando um sistema de estratificação altamente diferenciado. A complexidade das divisões sociais em sociedades capitalistas contemporâneas é evidência do valor da abordagem de Weber. Como discutimos em capítulos anteriores, qualquer teoria de formulação de políticas deve levar em conta o papel desempenhado por profissionais, burocratas e outros membros da classe média assalariada. Não menos, o interesse destes agrupamentos na manutenção e no crescimento de burocracias de larga escala que acompanham o desenvolvimento do Estado de bem-estar social pode entrar em conflito com os interesses da burguesia na promoção da acumulação. Este conflito é um dos fatores que ajudam a explicar como agências estatais podem gozar de alguma autonomia. É por esta razão que rejeitamos explicações expressas em termos de determinismo estrutural.

Nossa segunda dívida para com Weber é conectada à primeira e diz respeito ao poder crescente das burocracias. Como discutimos ao longo do livro, as agências estatais e os funcionários que trabalham nelas são poderosos por si só e não são simplesmente um meio de perpetuar o domínio de uma classe particular. Em relação a questões de produção e consumo, estas agências desempenham um papel fundamental, tipicamente negociando políticas de produção com empresas e elites sindicais num sistema corporativista e elaborando políticas de consumo com

uma variedade de grupos de pressão em um sistema de pluralismo tendencioso³. Nestas relações, as agências estatais retiram poder de seu comando de recursos legais, financeiros e organizacionais e não são meramente instrumentos do capital.

Ao recorrer às idéias de Marx e Weber, então, nossa posição geral é semelhante àquela lançada por Salaman e discutida anteriormente neste capítulo. Há também paralelos entre nossa abordagem e o trabalho de Alford (1972 e 1975a) e Dunleavy (1981b). Em sua análise do planejamento de serviços de saúde, Alford sustenta que há uma necessidade de enxergar além do nível superficial da política (*politics*) de grupos de pressão a fim de se identificar os interesses estruturais subjacentes que ganham e perdem em função das formas de organização dos serviços de saúde. Há três conjuntos de interesses estruturais: dominante, desafiador e reprimido. Esta é uma formulação que preferimos à análise de Benson da estrutura de interesses em termos de grupos de demanda, de apoio, administrativos, fornecedores e coordenadores. Alford observa que a profissão médica é dominante nos serviços de saúde e os interesses da profissão são atendidos pela forma como estes serviços são organizados. Uma das razões por que a profissão médica é o interesse estrutural dominante é o fato de o modelo médico de saúde e doença ser proeminente. O modelo médico, enquanto sistema de valores dominante na área da saúde, define doença como um fenômeno que é apropriado para a intervenção de médicos, deste modo legitimando a reivindicação de controle por parte da profissão. Alford sugere que interesses estruturais são criados e sustentados pela “estrutura institucional e de classe” (1972, p. 164) que forma uma parte básica das sociedades de mercado. Entretanto, Alford observa em seus outros trabalhos que a forma na qual o processo de acumulação e os conflitos de classe influenciam os interesses estruturais e o desenvolvimento de políticas é muito complexo. Como ele afirma,

³NT: *biased pluralism*, no original, foi traduzido como “pluralismo tendencioso”.

“a tradução de interesses de classe (ou um consenso cultural) em uma forma de organização e então em ação é problemática e contingente” (1975b, p. 153).

Uma conclusão semelhante é alcançada por Dunleavy em sua busca por “estruturas mediadoras para conectar a macro-teoria a questões específicas de políticas” (1981b, p. 4). De acordo com Dunleavy, é possível identificar sistemas de “corporativismo ideológico” (p. 7) em operação em comunidades de políticas. Estes sistemas derivam da “aceitação ou dominação de uma visão efetivamente unificada do mundo entre setores e instituições diferentes” (p. 7). Em muitos casos a visão unificada do mundo emana de uma profissão - o modelo médico é um bom exemplo - e proporciona “coesão ideológica” (p. 7). Dunleavy prossegue, sugerindo que

subjacente a instâncias aparentes de políticas modeladas por influências profissionais é possível mostrar ocasionalmente que parâmetros e dinâmicas estruturais, modelados por relações de produção e movimentos do capital privado, desempenham um papel fundamental nas mudanças de políticas do Estado de bem-estar social. Mas eu duvido que mudanças de políticas razoavelmente específicas possam chegar a ser reduzidas para explicação somente em tais termos. (p. 15)

Nós endossamos estas visões que ampliam a extensão de interesses que podem ser vistos como apoiando o *status quo* para incluir grupos de interesses profissionais e burocráticos. Haverá outros interesses relacionados a divisões sexuais, raciais, religiosas e outras na sociedade e às desigualdades que elas engendram.

Como observamos anteriormente neste capítulo, na esfera do consumo de serviços de bem-estar social a relação entre formulação de políticas e processos econômicos subjacentes não é de forma alguma direta nem determinista. A relação é freqüentemente mais clara na esfera das políticas de produção, ainda que mesmo aqui as agências estatais e os funcionários que trabalham nelas desempenham um papel importante de mediação ao traduzir as pressões

derivadas da economia em ação política . A descrição de Alford da relação entre os diferentes níveis como “problemática e contingente” expressa muito bem a natureza da relação como nós o entendemos. A estrutura esboçada aqui tem muito em comum com a análise de Alford e Friedland (1985). Em uma revisão das diferentes teorias do Estado, estes autores afirmam que as perspectivas pluralista, elitista e marxista oferecem explicações parciais de ações políticas . Alford e Friedland põem em evidência uma “estrutura sintética” (*ibid.*, p. 3), recorrendo às maiores contribuições de cada perspectiva. Sua tese é que situações políticas contemporâneas envolvem fatores relevantes a diferentes tradições teóricas. Em consequência, análises que combinam elementos de cada tradição são provavelmente mais plausíveis que aquelas enfocando somente uma perspectiva.

Como comentário final, vale a pena retornar ao ponto de partida de nossa discussão, isto é, a crítica de Benson a analistas que dirigem sua atenção apenas ao nível superficial do poder e do controle dentro de e entre organizações. Um dos autores criticados por Benson é Strauss, cujo trabalho sobre organizações como sistemas de ordem negociada recebeu atenção considerável (Strauss, 1978). Numa réplica à crítica de Benson, Strauss afirma que é necessário examinar o processo de negociação e a estrutura social dentro da qual estas negociações acontecem. Ele afirma que isto sempre foi reconhecido pela perspectiva da ordem negociada. Neste contexto, Strauss cita com aprovação a afirmação de Gerson de que

negociações de menor escala estão continuamente tomando lugar em grande quantidade *dentro do* contexto de arranjos de maior escala que estão mudando mais lentamente e menos visivelmente para os participantes. Os arranjos de maior escala aparecem para os indivíduos em momentos e em lugares particulares como “dados”, o “sistema”, a “ordem natural das coisas”, mesmo que uma perspectiva de maior escala (isto é, macro-sociológica e histórica) os mostre como variantes, em geral “rapidamente”. (Gerson, 1976, p. 276)

Neste sentido, não queremos levar a ênfase sobre a estrutura ao ponto em que ela é vista como o determinante essencial da ação. O estudo do processo de elaboração de políticas é o estudo dos conflitos entre interesses, como incorporado pelo modelo pluralista, o estudo de indivíduos e grupos assegurando posições no interior do Estado autônomo e então sendo capazes de fazer escolhas na elaboração e implementação de políticas, e o estudo da ação restringida por forças estruturais grandes, mas não inalteráveis.

Estudos do processo de elaboração de políticas precisam unir os vários tipos de explicações da ação e de seus determinantes segundo as linhas exploradas neste capítulo de conclusão.

Bibliografia

Aberbach, J.D., R.D. Putman and B.A. Rockman, *Bureaucrats and Politicians in Western Democracies* (Harvard University Press, Cambridge Mass., 1981).

Adler, M. and S. Asquith, *Report to SSRC on Workshops on Discretion and Social Policy* (unpublished, 1980).

Adler, M. and S. Asquith (eds), *Discretion and Welfare* (Heinemann, London, 1981).

Albrow, M., *Bureaucracy* (Pall Mall, London, 1970).

Albrow, M., *Max Weber's Construction of Social Theory* (Basingstoke, Macmillan, 1990).

Aldrich, H.E., *Organizations and Environments* (Prentice Hall, Englewood Cliffs N.J., 1979).

Alford, R., 'The Political Economy of Health Care: Dynamics without Change', *Politics and Society* (Winter 1972).

Alford, R., *Health Care Politics* (University of Chicago Press, Chicago, 1975a).

Alford, R., 'Paradigms of Relations between State and Society', in L.N. Lindberg, R. Alford, C. Crouch and C. Offe (eds), *Stress and Contradictions in Modern Capitalism* (Lexington Books, Lexington Mass., 1975b). Alford, R. and R. Friedland, *Powers of Theory* (Cambridge University Press, Cambridge, 1985).

Allison, G.T., *Essence of Decision* (Little Brown, Boston, 1971).

Argyris, C., 'Individual Actualization in Complex Organisations', *Mental Hygiene* (1960).

Ashby, E. and M. Anderson, *The Politics of Clean Air* (Clarendon Press, Oxford, 1981).

Ashford, D.E., *British Dogmatism and French Pragmatism: Center-Local Relations in the Welfare State* (Allen and Unwin, London, 1982).

Ashford, D.E., *The Emergence of the Welfare States* (Blackwell, Oxford, 1986).

Auster, R.D. and M. Silver, *The State as a Firm: Economic Forces in Political Development* (Martinus Nijhoff, The Hague, 1979).

Bachrach, P., *The Theory of Democratic Elitism* (University of London Press, London, 1969).

Bachrach, P. and M.S. Baratz, 'Two Faces of Power', *American Political Science Review*, 56 (1962).

Bachrach, P. and M.S. Baratz, 'Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework', *American Political Science Review*, 57 (1963).

Bachrach, P. and M.S. Baratz, *Power and Poverty* (Oxford University Press, New York, 1970).

Baldwin, P., *The Politics of Social Solidarity* (Cambridge University Press, Cambridge, 1990).

Baldwin, J. and M. McConville, *Negotiated Justice: Pressures on Defendants to Plead Guilty* (Martin Robertson, Oxford, 1977).

Balzac, M., *Les Employées* (Paris, 1836).

Banting, K.C., *Poverty, Politics and Policy* (Macmillan, London, 1979).

Barnard, K., K. Lee, A. Mills and J. Reynolds, 'NHS Planning: An Assessment', *Hospital and Health Services Review* (1980).

Barrett, S. and C. Fudge (eds), *Policy and Action* (Methuen, London, 1981).

Barrett, S. and M.J. Hill, *Report to the SSRC Central-Local Government Relations Panel on the 'Core' or Theoretical Component of the Research on Implementation* (unpublished, 1981).

Beer, S.H., *Modern British Politics* (Faber & Faber, London, 1965; 2nd ed. 1969).

Bendix, R., *Max Weber, an Intellectual Portrait* (Heinemann, London, 1960).

Benson, J.K., 'Organisations: A Dialectical View', *Administrative Science Quarterly*, 18 (1) (1977).

Benson, J.K., 'Interorganizational Networks and Policy Sectors' in D. Rogers and D. Whetten (eds), *Interorganizational Coordination* (Iowa State University Press, Iowa, 1983).

Bickel, A.M., *The Supreme Court and the Idea of Progress* (Harper & Row, New York, 1970).

Blackstone, T. and W. Plowden, *Inside the Think Tank* (London, Heinemann, 1988).

Blau, P.M., *The Dynamics of Bureaucracy* (University of Chicago Press, Chicago, 1955).

Blowers, A., *Something in the Air: Corporate Power and the Environment* (Harper & Row, London, 1984).

Boddy, M., and C. Fudge, *Local Socialism* (Macmillan, Basingstoke, 1984).

Booth, T., *Developing Policy Research* (Avebury, Aldershot, 1988). Bottomley, A.K., *Decisions in the Penal Process* (Martin Robertson, London, 1973).

Bottomore, T.B., *Elites and Society* (Penguin, Harmondsworth, 1966). Braybrooke, D. and C.E. Lindblom. *A Strategy of Decision* (The Free Press, New York, 1963).

Brittan, S., *The Economic Consequences of Democracy* (Temple Smith, London, 1977).

Brown, M.K., 'The Allocation of Justice and Police-Citizen Encounters', in C.T. Goodsell (ed.), *The Public Encounter* (Indiana University Press, Bloomington, 1981).

Browne, A., and Wildavsky, A., 'Should Evaluation become Implementation', in J. Pressman and A. Wildavsky, *Implementation* (University of California Press, Berkeley, revised edition, 1984).

Bryant, C.G.A. and D. Jary (eds), *Giddens' Theory of Structuration* (Routledge, London, 1991).

Buchanan, J.M. and G. Tullock, *The Calculus of Consent* (University of Michigan Press, Ann Arbor Mich., 1962).

Bull, D., 'The Anti-Discretion Movement in Britain: Fact or Phantom?' *Journal of Social Welfare Law* (1980).

Bulmer, M. (ed.), *Social Science Research and Government* (Cambridge University Press, Cambridge, 1987).

Burnham, J., *The Managerial Revolution* (Putnam, London, 1942). Burns, T. and G.M. Stalker, *The Management of Innovation* (Tavistock, London, 1961).

Burrell, G. and G. Morgan, *Sociological Paradigms and Organisational Analysis* (Heinemann, London, 1979).

Cain, M.E., *Society and the Policeman's Role* (Routledge & Kegan Paul, London, 1973).

Cartwright, D. and A. Zander (eds), *Group Dynamics* (Harper & Row, New York, 1968).

Cawson, A., 'Pluralism, Corporatism and the Role of the State', *Government and Opposition*, 13 (2) (1978).

Cawson, A. and P. Saunders, 'Corporatism, Competitive Politics and Class Struggle', paper prepared for a BSA/PSA Conference on Capital, Ideology and Politics (1981).

Chandler, A.D., *The Visible Hand: The Managerial Revolution in American Business* (Harvard University Press, Cambridge Mass., 1977). Chandler, A.D., 'The Emergence of Managerial Capitalism', *Business History Review*, 58 (1984).

Chapman, R.A., *The Higher Civil Service in Britain* (Constable, London, 1970).

Child, J., 'Organization Structure, Environment and Performance: The Role of Strategic Choice', *Sociology*, 6 (1972).

Clegg, S., *Power, Rule and Domination* (Routledge & Kegan Paul, London, 1975).

Clegg, S., *The Theory of Power and Organization* (Routledge & Kegan Paul, London, 1979).

Clegg, S., *Frameworks of Power* (Sage, London, 1989).

- Clegg, S., *Modern Organizations* (Sage, London, 1990).
- Clegg, S. and D. Dunkerley, *Critical Issues in Organisations* (Routledge & Kegan Paul, London, 1977).
- Clegg, S. and D. Dunkerley, *Organisation, Class and Control* (Routledge & Kegan Paul, London, 1980).
- Cockburn, C., *The Local State* (Pluto Press, London, 1977).
- Cousins, C., *Controlling Social Welfare* (Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1987).
- Crenson, M.A., *The Unpolitics of Air Pollution* (The Johns Hopkins Press, Baltimore, 1971).
- Crozier, M., *The Bureaucratic Phenomenon* (University of Chicago Press, Chicago, 1964).
- Cunningham, G., 'Policy and Practice', *Public Administration*, 41 (1963).
- Dahl, R.A., 'The Concept of Power', *Behavioural Science*, 2 (1957).
- Dahl, R.A., 'A Critique of the Ruling-Elite Model', *American Political Science Review*, 52 (1958).
- Dahl, R.A., *Who Governs?* (Yale University Press, New Haven, 1961).
- Dalton, M., *Men Who Manage* (Wiley, New York, 1959).
- Davis, K.C., *Discretionary Justice* (Louisiana State University Press, Baton Rouge, 1969).
- Dearlove, J., *The Politics of Policy in Local Government* (Cambridge University Press, Cambridge, 1973).
- Dearlove, J. and P. Saunders, *Introduction to British Politics* (Polity Press, Cambridge, 1991, 2nd ed.).
- Degeling P. and H.K. Colebatch, 'Structure and Action as Constructs in the Practice of Public Administration', *Australian Journal of Public Administration*, 43 (4) (1984).

Dicey, A.V., *Lectures on the Relations between Law and Public Opinion* (Macmillan, London, 1905).

Djilas, M., *The New Class* (Thames & Hudson, London, 1957).

Donaldson, L., *In Defence of Organization Theory: A Response to the Critics* (Cambridge University Press, Cambridge, 1985).

Donaldson, L., 'Strategy, Structural Adjustment to Regain Fit and Performance: In Defence of Contingency Theory', *Journal of Management Studies*, 24 (2) 1987.

Donnison, D., 'Research for Policy', *Minerva*, 10 (4) (1972).

Donnison, D.V., 'Against Discretion', *New Society*, September (1977).

Downing P.B. and K. Hanf (eds), *International Comparisons in Implementing Pollution Laws* (Kluwer Nijhoff, Boston, 1983).

Downs, A., *Inside Bureaucracy* (Little Brown, Boston, 1967).

Dror, Y., 'Muddling Through - "Science" or Inertia?', *Public Administration Review*, 24 (1964).

Dror, Y., *Public Policymaking Re-examined* (Chandler, San Francisco, 1968).

Dror, Y., *Design for Policy Sciences* (Elsevier, New York, 1971).

Dror, Y., *Policymaking under Adversity* (Transaction Publications, New Brunswick, 1986).

Dunleavy, P., *The Politics of Mass Housing in Britain* (Oxford University Press, London, 1981a).

Dunleavy, P., 'Professions and Policy Change: Notes Towards a Model of Ideological Corporatism', *Public Administration Bulletin*, 36 (1981b). Dunleavy, P., 'Bureaucrats, Budgets and the Growth of the State: Reconstructing an Instrumental Model', *British Journal of Political Science*, 15 (1985).

Dunleavy, P., 'Explaining the Privatization Boom: Public Choice versus Radical Approaches', *Public Administration*, 64 (1) (1986).

Dunleavy, P., *Democracy, Bureaucracy and Public Choice* (Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1991).

Dunleavy, P. and B. O'Leary, *Theories of the State* (Macmillan, Basingstoke, 1987).

Dunsire, A., *Implementation in a Bureaucracy* (Martin Robertson, Oxford, 1978a).

Dunsire, A., *Control in a Bureaucracy* (Martin Robertson, Oxford, 1978b). Dworkin, R. *Taking Rights Seriously* (Duckworth, London, 1977).

Dye, T.R., *Policy Analysis* (University of Alabama Press, Alabama, 1976). Easton, D., *The Political System* (Knopf, New York, 1953).

Easton, D., *A Systems Analysis of Political Life* (Wiley, New York, 1965a). Easton, D., *A Framework for Political Analysis* (Prentice Hall, Englewood Cliffs N.J., 1965b).

Eckstein, H., *Pressure Group Politics* (Allen & Unwin, London, 1960). Edelman, M., *Politics as Symbolic Action* (Markham, Chicago, 1971). Elcock, H., *Change or Decay?: Public Administration in the 1990s* (Longman, London, 1991).

Elliott, M., *The Role of Law in Central-Local Relations* (SSRC, London, 1981).

Elmore, R., 'Organisational Models of Social Program Implementation', *Public Policy*, 26 (2) (1978).

Elmore, R., 'Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions', *Political Science Quarterly*, 94 (1980).

Elmore, R., *Backward Mapping and Youth Employment*, unpublished paper prepared for the third meeting of the International Working Group on Policy Implementation (1981).

Elmore R., 'Forward and Backward Mapping', in K. Hanf and T. Toonen, *Policy Implementation in Federal and Unitary Systems* (Martinus Nijhoff, Dordrecht, 1985).

Engels, F., 'The Origins of Family, Private Property and the State', in K.Marx and F. Engels, Selected Works, Vol. 2 (Foreign Language Publishing House, Moscow, 1958).

Enthoven, A.C., Reflections on the Management of the NHS (Nuffield Provincial Hospitals Trust, London, 1985).

Etzioni, A., A Comparative Analysis of Complex Organisations (Free Press, New York, 1961).

Etzioni, A., 'Mixed-Scanning: A "Third" Approach to Decision-Making', Public Administration Review, 27 (1967).

Evans, P.B., D. Rueschemeyer and T. Skocpol (eds), Bringing the State Back In (Cambridge University Press, Cambridge, 1985).

Fayol, H., Administration Industrielle et Generale (Paris, 1916).

Feuer, L.S. (ed.), Marx and Engels: Basic Writings on Politics and Philosophy (Anchor Books, New York, 1959).

Finer, H., The British Civil Service (Allen & Unwin, London, 1937).

Flynn, R., 'Coping with Cutbacks and Managing Retrenchment in Health', Journal of Social Policy, 20 (2) (1991).

Follett, M.P., Dynamic Administration (Management Publications Trust, London, 1941).

Forrest, R. and A. Murie, Selling the Welfare State (Routledge, London, 1988).

Fox, A., Beyond Contract: Work, Power and Trust Relations (Faber & Faber, London, 1974).

Freeman, J. and M.T. Hannan, 'Growth and Decline Processes in Organizations', American Sociological Review, 40 (1975).

Friedrich, C.J., 'The Nature of Administrative Responsibility', Public Policy, 1 (1940).

Friedson, E., Professional Dominance (Atherton, New York, 1970).

Friend, J.K., J.M. Power and C.J.L. Yewlett, *Public Planning: The Inter Corporate Dimension* (Tavistock, London, 1974).

Galdos, P., Miao, trans. J.M. Cohen (Methuen, London, 1963).

Galligan, D.J. *Discretionary Powers* (Clarendon Press, Oxford, 1986).

Gamble, A., *The Free Economy and the Strong State* (Macmillan, Basingstoke, 1988).

Gershuny, J.1., 'Policymaking Rationality: A Reformulation', *Policy Sciences*, 9 (1978).

Gerson, E., 'On the Quality of Life', *American Sociological Review*, 4 (1976).

Gerth, H.H. and C.W. Mills, *From Max Weber: Essays in Sociology* (Routledge & Kegan Paul, London, 1948).

Gerth, H.H. and C.W. Mills, 'A Marx for the Managers', in C.W. Mills, *Power, Politics and People* (Oxford University Press, New York, 1963).

Gibb, C.A., 'Leadership', in G. Lindley (ed.), *Handbook of Social Psychology* (Addison-Wesley, Reading Mass., 1954).

Giller, H. and A. Morris, 'What Type of Case is This? Social Workers' Decisions about Children who Offend', in M. Adler and S. Asquith (eds), *Discretion and Welfare* (Heinemann, London, 1981).

Glennerster, H., A. Power and T. Travers, 'A New Era for Social Policy: A New Enlightenment or a New Leviathan?', *Journal of Social Policy*, 20 (3), 1991.

Goldthorpe, J.H. et al., *The Affluent Worker: Industrial Attitudes and Behaviour* (Cambridge University Press, Cambridge, 1968).

Goodin, R.E., *Political Theory and Public Policy* (University of Chicago Press, Chicago, 1982).

Gordon, I., J. Lewis and K. Young, 'Perspectives on Policy Analysis', *Public Administration Bulletin*, 25 (1977).

Gough, I., *The Political Economy of the Welfare State* (Macmillan, London, 1979).

Gould, A., 'The Salaried Middle Class in the Corporatist Welfare State', *Policy and Politics*, 9 (4) (1981).

Gouldner, A.W., *Patterns of Industrial Bureaucracy* (Free Press, Glencoe Ill., 1954).

Gouldner, A.W., 'Metaphysical Pathos and the Theory of Bureaucracy', *American Political Science Review*, 49 (1955).

Gouldner, A.W., 'Cosmopolitans and Locals: Towards an Analysis of Latent Social Roles', *Administrative Science Quarterly*, 2 (1957-8). Greenwood, E., 'Attributes of a Profession', *Social Work*, 2 (1957). Greenwood, R., C.R. Hinings and S. Ranson, 'Contingency Theory and the Organisation of Local Authorities: Part One. Differentiation and Integration', *Public Administration*, 53 (1975).

Gregory, R., 'Political rationality or incrementalism? Charles E. Lindblom's enduring contribution to public policy making', *Policy and Politics*, 17 (2) (1989).

Griffith, J.A.G., *Central Departments and Local Authorities* (Allen & Unwin, London, 1966).

Griffith, J.A.G., *The Politics of the Judiciary* (Fontana, Glasgow, 1977). Gunn, L., 'Why is Implementation so Difficult?', *Management Services in Government*, November (1978).

Gunn, L., 'Policy and the Policy Analyst, unpublished paper given to the Public Administration Committee Conference, University of York, 1980.

Gunn, L. and B. Hogwood, *Models of Policy-Making* (Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde 1982).

Gunningham, N., *Pollution, Social Interest and the Law* (Martin Robertson, London, 1974).

Gustafsson, G., 'Swedish Local Government: Reconsidering Rationality and Consensus', in J.J. Hesse (ed.), *Local Government and Urban Affairs in International Perspective* (Nomos Verlagsgesellschaft, Baden Baden, 1991).

Habermas, J., *Legitimation Crisis* (Heinemann, London, 1976).

Ham, C.J., *Policy Making in the National Health Service* (Macmillan, London, 1981).

Ham, C.J., *Health Policy in Britain* (Macmillan, London, 1982, 2nd ed., 1985, 3rd ed., 1992).

Ham, C.J., *Managing Health Services* (SAUS, Bristol, 1986)

Ham, C.J., 'Governing the Health Sector: Power and Policy making in the English and Swedish Health Services', *The Millbank Quarterly*, 66 (2), pp. 389-44 (1988).

Ham, C.J., 'Analysis of Health Policy - Principles and Practice', *Scandinavian Journal of Social Medicine*, Supplement 46, pp. 62-6, (1991). Ham, C.J., R. Robinson and M. Benzeval, *Health Check* (Kings Fund Institute, London, 1990).

Hannan, M. and Freeman, J., 'The Population Ecology of Organizations', *American Journal of Sociology*, 82 (1977).

Hargrove, E.C., *The Missing Link* (The Urban Institute, Washington D.C., 1975).

Hargrove, E.C., 'The Search for Implementation Theory', in R. Zeckhauser and D. Leebaert (eds), *What Role for Government? Lessons from Policy Research* (Duke Press Policy Studies, Chapel Hill, North Carolina 1983).

Harrison, S., D.J. Hunter and C. Pollitt, *The Dynamics of British Health Policy* (Unwin Hyman, London, 1990).

Hasenfeld, Y. and D. Steinmetz, 'Client-Official Encounters in Social Service Agencies', in C.T. Goodsell (ed.), *The Public Encounter* (Indiana University Press, Bloomington, 1981).

Hawkins, K., *Environment and Enforcement. Regulation and the Social Definition of Pollution* (Oxford University Press, Oxford, 1984). Heclo, H., 'Review Article: Policy Analysis', *British Journal of Political Science*, 2 (1972).

Heclo, H., *Modern Social Politics in Britain and Sweden* (Yale University Press, New Haven, 1974).

Heclo, H. and A. Wildavsky, *The Private Government of Public Money* (Macmillan, London, 1981 2nd ed.).

Heineman, R.A. et al, *The World of the Policy Analyst* (Chatham House, Chatham N.J., 1990).

Hennessy, P., *Whitehall* (Secker and Warburg, London, 1989). Hewart, Lord, *The New Despotism* (London, 1929).

Hickson, D. et al., 'A Strategic Contingencies Theory of IntraOrganisational Power', *Administrative Science Quarterly*, 16 (2) (1971). Hill, M., *Social Security Policy in Britain* (Edward Elgar, Cheltenham, 1990).

Hill, M., S. Aaronovitch and D. Baldock, 'Non-decision Making in Pollution Control in Britain: Nitrate Pollution, the EEC Drinking Water Directive and Agriculture', *Policy and Politics*, 17 (3) (1989).

Hill, M. and G. Bramley, *Analysing Social Policy* (Blackwell, Oxford, 1986).

Hill, M.J., 'The Exercise of Discretion in the National Assistance Board', *Public Administration*, 47 (1969).

Hill, M.J., *The Sociology of Public Administration* (Weidenfeld & Nicolson, 1972).

Hill, M.J., 'Some Implications of Legal Approaches to Welfare Rights', *British Journal of Social Work*, 4 (2) (1974).

Hirschman, A.O., *Exit, Voice and Loyalty* (Harvard University Press, Cambridge Mass., 1970)

Hjern, B. and C. Hull, 'Implementation Research as Empirical Constitutionalism', in B. Hjern and C. Hull (eds), *Implementation Beyond Hierarchy*, special issue of *European Journal of Political Research* (1982). Hjern, B. and D.O. Porter, 'Implementation Structures: A New Unit of Administrative Analysis', *Organisational Studies*, 2 (1981).

Hogwood, B.W. and L.A. Gunn, *The Policy Orientation* (Centre for the Study of Public Policy, University of Strathclyde, 1981).

Hogwood, B.W. and L.A. Gunn, *Policy Analysis for the Real World* (Oxford University Press, Oxford, 1984).

Hogwood, B.W. and B.G. Peters, *Policy Dynamics* (Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1983).

Hood, C.C., *The Limits of Administration* (Wiley, London, 1976).

Hood, C.C., 'A Public Management for all Seasons', *Public Administration*, 69 (1) (1991).

Hudson, B., 'Michael Lipsky and Street-Level Bureaucracy: A Neglected Perspective' in L. Barton (ed.), *Disability and Dependency* (Falmer Press, Lewes, 1989).

Hughes, E.C., *Men and their Work* (Free Press, Glencoe Ill., 1958). Hunter, F., *Community Power Structure* (University of North Carolina Press, Chapel Hill, 1953).

Hupe, P., 'Implementing a Meta-Policy: The Case of Decentralisation in the Netherlands', *Policy and Politics*, 18 (3) (1990).

Illich, I., *Limits to Medicine* (Penguin, Harmondsworth, 1977). Jacques, E., *Equitable Payment* (Penguin, Harmondsworth, 1967). Jenkins, W.I., *Policy Analysis* (Martin Robertson, London, 1978). Jessop, B., *The Capitalist State* (Martin Robertson, Oxford, 1982). Johnson, T.J., *Professions and Power* (Macmillan, London, 1972). Jordan, A.G. 'Iron Triangles, Woolly Corporatism and Elastic Nets: Images of the Policy Process', *Journal of Public Policy*, 1 (1986).

Jordan, A.G. and J.J. Richardson, *British Politics and the Policy Process* (Unwin Hyman, London, 1987).

Jowell, J., 'The Legal Control of Administrative Discretion', *Public Law* (1973).

Jowell, J., 'Bargaining in Development Control', *Journal of Planning and Environmental Law* (1977).

Jowell, J., Contribution to SSRC sponsored workshops on discretion in social policy (unpublished, 1979). (See also Adler, M. and S. Asquith.)

Kennedy, I., *The Unmasking of Medicine* (Allen & Unwin, London, 1981).

Kingsley, J.D., *Representative Bureaucracy* (Antioch Press, Yellow Springs Ohio, 1944).

Klein, R., *The Politics of the NHS* (Longman, London, 1989, 2nd ed.).

Knoepfel, P. and H. Weidner, 'Formulation and Implementation of Air Quality Control Programmes: Patterns of Interest Consideration', *Policy and Politics*, 10 (1) (1982).

Krech, D. and R.S. Crutchfield, *Theory and Problems in Social Psychology* (McGraw Hill, New York, 1948).

Lambert, J.R., *Crime, Police and Race Relations* (Oxford University Press, London, 1967).

Lane, J-E., 'Implementation, Accountability and Trust', *European Journal of Political Research*, 15 (5) (1987).

Lasswell, H., 'The Policy Orientation', in D. Lerner and H. Lasswell (eds), *The Policy Sciences* (Stanford University Press, Stanford, 1951).

Latham, E., *The Group Basis of Politics* (Cornell University Press, Ithaca, 1952).

Lenin, V.I., *State and Revolution* (Foreign Languages Publishing House, Moscow, 1917).

Lidstrom, A. *Discretion: An Art of the Possible* (University of Umea Ph.D Thesis, Research Report, Department of Political Science, 1991).

Lijphart, A., *Verzuiling, pacificatie en kentering in nederlandse politiek* (De Bussy, Amsterdam, 1982).

Lindblom, C.E., 'The Science of "Muddling Through" ', *Public Administration Review*, 19 (1959).

Lindblom, C.E., 'Contexts for Change and Strategy: A Reply', *Public Administration Review*, 24 (1964).

Lindblom, C.E., *The Intelligence of Democracy* (The Free Press, New York, 1965).

Lindblom, C.E., *Politics and Markets* (Basic Books, New York, 1977).

Lindblom, C.E., 'Still Muddling, Not Yet Through', *Public Administration Review*, 39 (1979).

Lipset, S.M., *Agrarian Socialism* (University of California Press, Berkeley, 1950).

Lipsky, M., *Street-Level Bureaucracy* (Russell Sage, New York, 1980).

Litter, C.R., 'Understanding Taylorism', *British Journal of Sociology*, 29 (2) (1978). Lowi, T.A., 'Four Systems of Policy, Politics and Choice', *Public Administration Review*, 32 (1972).

Lukes, S., *Power. A Radical View* (Macmillan, London, 1974).

MacRae, C.D., 'A political model of the business cycle', *Journal of Political Economy*, 85 (1977).

Majone, G. and A. Wildavsky, 'Implementation as Evolution', *Policy Studies Review Annual* (1978).

Marris, P. and M. Rein, *Dilemmas of Social Reform* (Routledge & Kegan Paul, London, 1967).

Marx, F.M., *The Administrative State* (University of Chicago Press, Chicago, 1957).

Maslow, A.H., *Motivation and Personality* (Harper, New York, 1954). Mayo, E., *The Human Problems of an Industrial Civilization* (Harvard University Press, Cambridge Mass., 1933).

McGregor, D., *The Human Side of Enterprise* (McGraw Hill, New York, 1960).

McLellan, D., *The Thought of Karl Marx* (Macmillan, London, 1971). McLennan, G., *Marxism, Pluralism and Beyond* (Polity Press, Cambridge, 1989).

Meltsner, A.J., *Policy Analysts in the Bureaucracy* (University of California Press, Berkeley, 1976).

Merelman, R.M., 'On the Neo-Elitist Critique of Community Power', *American Political Science Review*, 62 (1968).

Merton, R.K., *Social Theory and Social Structure* (Free Press, Glencoe Ill., 1957).

Michels, R., *Political Parties*, trans. E. and C. Paul (Constable, London, 1915).

- Middlemas, K., *Politics in Industrial Society* (Andre Deutsch, London, 1979).
- Middlemas, K., *Power, Competition and the State*, Vol. 1 (Macmillan, London, 1986).
- Miliband, R., *The State in Capitalist Society* (Weidenfeld & Nicolson, London, 1969).
- Miliband, R., *Marxism and Politics* (Oxford University Press, Oxford, 1977).
- Mills, C.W., *The Power Elite* (Oxford University Press, New York, 1956). Mills, C.W., 'Culture and Politics', in C.W. Mills, *Power, Politics and People* (Oxford University Press, New York, 1963).
- Milward, H.B. and R.A. Francisco, 'Subsystem Politics and Corporatism in the United States', *Policy and Politics*, Vol. 11 (3) (1983).
- Minogue, M., 'Theory and Practice in Public Policy and Administration', *Policy and Politics*, 11 (1983).
- Minogue, M., *Problems in Teaching Public Policy* (Department of Administrative Studies, University of Manchester, not dated).
- Minzberg, H., *Power in and Around Organizations* (Prentice Hall, Englewood Cliffs N.J., 1983).
- Mishra, R., *The Welfare State in Crisis* (Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1984).
- Mosca, C., *The Ruling Class*, trans. H.D. Kahn (McGraw Hill, London, 1939).
- Mosley, P., *The Making of Economic Policy* (Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1984).
- Mountjoy, R.S. and L.J. O'Toole, 'Towards a Theory of Policy Implementation: An Organisational Review', *Public Administration Review* (1979).
- Moynihan, D. P., *Maximum Feasible Misunderstanding* (Free Press, New York, 1969).
- Newton, K., *Second City Politics* (Oxford University Press, Oxford, 1976).

Niskanen, W.A., *Bureaucracy and Representative Government* (Aldine Atherton, New York, 1971).

Nixon, J., 'The Importance of Communication in the Implementation of Government Policy at the Local Level', *Policy and Politics*, 8 (2) (1980).

Nordhaus, W., 'The Political Business Cycle', *Review of Economic Studies*, 42 (1975).

Nordlinger, E.A., *On the Autonomy of the Democratic State* (Harvard University Press, Cambridge Mass., 1981).

O'Connor, J., *The Fiscal Crisis of the State* (St. Martin's Press, New York, 1973).

Offe, C., 'Structural Problems of the Capitalist State', in K. von Beyme (ed.), *German Political Studies*, Vol. 1 (Sage, London, 1974).

Offe, C., 'The Theory of the Capitalist State and the Problem of Policy Formation', in L. Lindberg, R. Alford, C. Crouch and C. Offe (eds),

Stress and Contradictions in Modern Capitalism (Lexington Books, Lexington Mass., 1975).

Offe, C., 'Political Authority and Class Structures', in P. Connerton (ed.), *Critical Sociology* (Penguin, Harmondsworth, 1976).

Offe, C., *Contradictions of the Welfare State* (Hutchinson, London, 1984).

Olsen, M., *The Logic of Collective Action* (Harvard University Press, Cambridge Mass., 1965).

Olson, M., *The Rise and Decline of Nations* (Yale University Press, New Haven, 1982).

Page, E.C. and M.J. Goldsmith, *Central and Local Government Relations* (Sage, London, 1987).

Pahl, R., *Whose City?* (Penguin, Harmondsworth 1975, 2nd ed., 1975).

Pahl, R., 'Managers, Technical Experts and the State', in M. Harloe (ed.), *Captive Cities* (John Wiley, London, 1977).

Panitch, L., 'Recent Theorisations of Corporatism: Reflections on a Growth Industry', *British Journal of Sociology*, 31 (2) (1980).

Parry, G., *Political Elites* (Allen & Unwin, London, 1969).

Parry, G. and P. Morriss, 'When is a Decision not a Decision?', in I. Crewe (ed.), *British Political Sociology Yearbook*, Vol. 1 (Croom Helm, London, 1974).

Parry, N. and J. Parry, *The Rise of the Medical Profession* (Croom Helm, London, 1976).

Paulus, I., *The Search for Pure Food* (Martin Robertson, London, 1974).

Perrow, C., *Complex Organizations: A Critical Essay* (Scott Foresman, Glenview Ill., 1972).

Pfeffer, J. and C. Salancik, *The External Control of Organizations* (Harper & Row, New York, 1978).

Pollitt, C., *Managerialism and the Public Services* (Blackwell, Oxford, standing (Free Press, New 1990).

Polsby, N.W., *Community Power and Political Theory* (Yale University). Press, New Haven, 1963).

Polsby, N.W., *Community Power and Political Theory: A Further Look at Problems of Evidence and Inference* (Yale University Press, New in the Implementation of Haven, 1980, 2nd, enlarged ed.).

Popper, K.R., *The Open Society and its Enemies* (Routledge & Keganeview of Economic Studies, Paul, London, 1966, 5th ed.).

Poulantzas, N., 'The Problem of the Capitalist State', in J. Urry and J. Wakeford (eds), *Power in Britain* (Heinemann, London, 1973a). Poulantzas' article was originally published in *New Left Review*, 58 (1969).

Poulantzas, N., *Political Power and Social Classes* (New Left Books, London, 1973b).

Prernfors, R., 'Review Article: Charles Lindblom and Aaron Wildavsky', *British Journal of Political Science*, 11 (2) (1981).

Pressman, J. and A. Wildavsky, *Implementation* (Berkeley, University of California Press, 1973).

Prosser, T. 'The Politics of Discretion: Aspects of Discretionary Power in the Supplementary Benefits Scheme', in M. Adler and S. Asquith, *Discretion and Welfare* (Heinemann, London, 1981).

Prottas, J.M., 'The Power of the Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies', *Urban Affairs Quarterly*, 13 (3) (1978).

Prottas, J.M., *People Processing: The Street-Level Bureaucrat in Public Service Bureaucracies* (D.C. Heath, Lexington Mass., 1979).

Rein, M., *Social Science and Public Policy* (Penguin, Harmondsworth, 1976).

Rein, M., *From Policy to Practice* (Macmillan, London, 1983).

Reissman, L., 'The Study of Role Conceptions in Bureaucracy', *Social Forces*, 27 (1949).

Rex, J. and S. Tomlinson, *Colonial Immigrants in a British City* (Routledge & Kegan Paul, London, 1979).

Rhodes, R.A.W., 'Research into Central-Local Relations in Britain: A Framework for Analysis', Report of the Social Science Research Council's Panel on Research on Central-Local Relations (SSRC, London, 1979).

Rhodes, R.A.W., *Public Administration and Policy Analysis* (Saxon House, Farnborough, 1979).

Richardson, J.J. and A.C. Jordan, *Governing under Pressure* (Martin Robertson, Oxford, 1979).

Roethlisberger, F.J. and W.J. Dickson, *Management and the Worker* (Harvard University Press, Cambridge Mass., 1939).

Room, G., *The Sociology of Welfare* (Blackwell, Oxford, 1979).

- Sabatier, P., 'Top-Down and Bottom-Up Approaches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis', *Journal of Public Policy*, 6 (1) (1986).
- Sabatier, P. and D. Mazmanian, 'The Conditions of Effective Implementation: A Guide to Accomplishing Policy Objectives', *Policy Analysis* (1979).
- Salaman, G., *Work Organisations* (Longman, London, 1979).
- Salaman, G., *Class and the Corporation* (Fontana, London, 1981).
- Salisbury, R.H., 'Why No Corporatism in America?', in P. Schmitter and G. Lehmbruch (eds), *Trends Towards Corporatist Intermediation* (Sage, Beverly Hills, 1979).
- Satyamurti, C., *Occupational Survival* (Blackwell, Oxford, 1981).
- Saunders, P., *Urban Politics* (Penguin, Harmondsworth, 1980) (first published by Hutchinson in 1979).
- Saunders, P., *Social Theory and the Urban Question* (Hutchinson, London, 1981a).
- Saunders, P., 'Notes on the Specificity of the Local State', in M. Boddy and C. Fudge (eds), *The Local State: Theory and Practice* (School for Advanced Urban Studies, University of Bristol, 1981b).
- Schattschneider, E.E., *The Semi-Sovereign People* (Holt, Rinehart and Winston, New York, 1960).
- Seheingold, S.A., *The Politics of Rights* (Yale University Press, New Haven, 1974).
- Schmitter, P., 'Still the Century of Corporatism', *Review of Politics*, 36 (1974).
- Schumpeter, J., *Capitalism, Socialism and Democracy* (Allen & Unwin, London, 1947) (2nd revised edition).
- Self, P., *Political Theories of Modern Government* (Allen & Unwin, London, 1985).
- Selznick, P., *TVA and the Grass Roots* (University of California Press, Berkeley, 1949).
- Selznick, P., *Leadership in Administration* (Harper & Row, New York, 1957).

Sharpe, L.J., 'The Social Scientist and Policy-Making: Some Cautionary Thoughts and Transatlantic Reflections', *Policy and Politics*, 4 (2) (1975).

Silverman, D., 'Accounts of Organisations', in J.B. McKinley (ed.), *Processing People* (Holt, Rinehart & Winston, London, 1975).

Simmie, J., *Power, Property and Corporatism* (Macmillan, London, 1981). Simon, H.A., *Administrative Behaviour* (Free Press, Glencoe Ill., 1945, 1st ed., Macmillan, New York, 1957, 2nd ed.).

Smith, B.C., *Bureaucracy and Political Power* (Harvester Wheatsheaf, Hemel Hempstead, 1988).

Smith, G., 'Discretionary Decision-Making in Social Work', in M. Adler and S. Asquith (eds), *Discretion and Welfare* (Heinemann, London, 1981).

Smith, G. and D. May, 'The Artificial Debate Between Rationalist and Incrementalist Models of Decision-Making', *Policy and Politics*, 8 (2) (1980).

Strauss, A., *Negotiations* (Jossey-Bass, San Francisco, 1978).

Taylor, F.W., *The Principles of Scientific Management* (Harper, New York, 1911).

Thomas, P., *The Aims and Outcomes of Social Policy Research* (Croom Helm, Beckenham, 1985).

Titmuss, R.M., 'Welfare Rights, Law and Discretion', *Political Quarterly*, 42 (1971).

Tullock, G., *The Politics of Bureaucracy* (Public Affairs Press, New York, 1967).

Tullock, G., *The Vote Motive* (Institute of Economic Affairs, London, 1976).

Urwick, L.F., *The Elements of Administration* (Pitman, London, 1943). Van Meter, D. and C.E. Van Horn, 'The Policy Implementation Process, a Conceptual Framework', *Administration and Society*, 6 (4) (1975). Vickers, G., *The Art of Judgement* (Chapman & Hall, London, 1965). Wade, H., *Administrative Law* (Clarendon Press, Oxford, 1967).

Wallas, C., *Human Nature in Politics* (Constable, London, 1948).

Walsh, K., B. Hinings, R. Greenwood and S. Ranson, 'Power and Advantage in Organisations', *Organisation Studies*, 2 (2) (1981).

Weatherley, R., *Reforming Special Education: Policy Implementation from State Level to Street Level* (MIT Press, Cambridge Mass., 1979). Weatherley, R., 'Implementing Social Programs: The View from the Front Line', paper delivered at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Washington D.C. (1980).

Weatherley, R. and M. Lipsky, 'Street-Level Bureaucrats and Institutional Innovation: Implementing Special Education Reform', *Harvard Educational Review*, 47 (2) (1977).

Webb, A. and G. Wistow, *Whither State Welfare* (RIPA, London, 1982). Weber, M., *The Theory of Social and Economic Organization*, trans. A.M. Henderson and T. Parsons (Free Press, Glencoe Ill., 1947).

Weiss C., 'Research for Policy's Sake: The Enlightenment Function of Social Research', *Policy Analysis*, 3 (4) (1977).

Westergaard, J., 'Class, Inequality and "Corporatism" ', in A. Hunt (ed.), *Class and Class Structure* (Lawrence & Wishart, London, 1977).

Whitmore, R., 'Modelling the policy/implementation distinction', *Policy and Politics*, 12 (3) (1984).

Whyte, W.H., *The Organization Man* (Simon & Schuster, New York, 1956).

Wildavsky, A., *Speaking Truth to Power: The Art and Craft of Policy Analysis* (Little Brown, Boston, 1979).

Wilding, P., *Professional Power and Social Welfare* (Routledge & Kegan Paul, London, 1982).

Wilensky, H.L., 'The Professionalisation of Everyone', *American Journal of Sociology*, 70 (1964).

Williams, F., *Social Policy: A Critical Introduction* (Polity Press, Cambridge, 1989).

Williamson, O.E., *Markets and Hierarchies* (Free Press, New York, 1975).
Williamson, O.E., 'The Economics of Organization', *American Journal of Sociology*, 87 (1981).

Wilson, J.Q., *Varieties of Police Behavior* (Atheneum, New York, 1970). Winkler, J., 'Corporatism', *Archives Europeennes de Sociologie*, XVII (1) (1976).

Wiseman, C., 'Selection of Major Planning Issues', *Policy Sciences*, 9 (1978).

Wiseman, C., 'Policy Making for the Scottish Health Services at National Level', in H. Drucker and N. Drucker (eds), *The Scottish Government Yearbook 1980* (Paul Hams, Edinburgh, 1979).

Wittfogel, K.A., *Oriental Despotism* (Yale University Press, New Haven, 1963).

Wolfe, A., *The Limits of Legitimacy* (The Free Press, New York, 1977). Wolfinger, R.E., 'Nondecisions and the Study of Local Politics', *American Political Science Review*, 65 (1971).

Young, H., *One of Us: A Biography of Mrs Thatcher* (Macmillan, London, 1989).

Zimmerman, D.H., 'The Practicalities of Rule Use', in J.D. Douglas (ed.), *Understanding Everyday Life* (Routledge & Kegan Paul, London, 1971).