

Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento 1

Francisco G. Heidemann
Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc)/Esag

A idéia do progresso embala a humanidade (ocidental) há quase quatro séculos. Em seu curso, ela iniciou e consolidou uma revolução paradigmática na cosmovisão humana. Depois de superada sua visão romântica e simplista, ela gerou um novo ideal, o ideal do desenvolvimento, que, por sua vez, reclamou o surgimento do conceito de políticas públicas, como também os desdobramentos conceituais e operacionais que estas políticas implicavam. Neste capítulo, pretendo de uma forma sucinta evocar e inter-relacionar as idéias de progresso, desenvolvimento, Estado e mercado, políticas públicas e os principais processos político-administrativos que caracterizam a formulação, a implementação e a avaliação de programas e projetos de desenvolvimento. Com isso, desejo retratar, ainda que por alto, o quadro de referência teórico que ocasionou o surgimento de políticas públicas como um dos conceitos decisivos do desenvolvimento moderno. Pretende-se que o capítulo represente uma ante-sala de apresentação, apesar de modesta, dos textos clássicos contidos no livro.

Do progresso ao desenvolvimento

O mito do progresso nasceu apenas no século 17, como um dos elementos que deslancharam a Modernidade. Como se lê no *Dicionário de filosofia*, de Nicola Abbagnano (1999), na Idade Média européia prevalecia a idéia da decadência. O presente era percebido como um estado decadente em relação a um estado anterior de glória e esplendor. A idéia do progresso surgiu durante o período da Renascença, significando uma “noção de que os acontecimentos históricos desenvolvem-se no sentido mais desejável, realizando um aperfeiçoamento crescente”. Nessa acepção, a palavra passou a designar “não só um balanço da história passada, mas também uma profecia para o futuro”.

A idéia do progresso é, em geral, atribuída a uma analogia elaborada por Francis Bacon, no livro *Novum organum* (1620). Segundo Bacon, seria razoável imaginar que um homem idoso tivesse mais conhecimentos que um homem jovem e, por comparação, seria igualmente razoável supor que a era presente – a então nascente Era Moderna, mais avançada no tempo e, portanto, mais “idosa” – também detivesse mais conhecimentos do que a Era Antiga.

No século 19, o conceito de progresso atingiu seu ápice, tornando-se bandeira do romantismo e assumindo o caráter de necessidade. A realização material do progresso seria uma condição necessária para que as pessoas comuns pudessem superar seu destino de danação social. Quem não fosse nobre ou clérigo poderia, afinal, sonhar com a redenção social. O mito do progresso dominou todas as manifestações da cultura ocidental durante aquele século. E não foi por mero acaso que o lema do progresso acabou então estampado na bandeira do Brasil.

As principais teses ou implicações da noção do progresso, de acordo com Abbagnano, eram as seguintes: (1) o curso dos eventos naturais e históricos constituiu uma série unilinear; (2) cada termo da série é necessário, no sentido de não poder ser diferente do que é; (3) cada termo da série realiza um incremento de valor em relação ao precedente; e (4) qualquer regressão é apenas aparente e constitui condição de um progresso maior.

No século 20, porém, segundo os estudiosos, a noção do progresso assim entendido já não encontraria mais amparo no domínio da historiografia científica. As regras da metodologia historiográfica, que permitem delimitar o campo da “história”, já não sustentavam suas teses. Na cultura moderna, a crença no progresso foi igualmente abalada pela experiência das duas guerras mundiais e pela mudança que elas proporcionaram no campo da filosofia, pondo por terra a tendência romântica que a acalentara com tanto entusiasmo durante o século 19. A soberba humana (*hubris*) sofria então um choque de realismo.

Por conseqüência, no estágio atual dos estudos, a idéia do progresso só pode ser considerada como uma esperança ou um empenho moral para o futuro, não como um princípio diretivo de interpretação historiográfica, apesar de continuar sendo pano de fundo para muitas concepções filosóficas e científicas. Suas esperanças e suas promessas foram em parte assumidas pela idéia do desenvolvimento.

Até as primeiras décadas do século 20, a promoção do progresso esteve, mormente, a cargo das forças da economia de mercado sob o comando teórico da economia política. O século 19 foi o tempo em que a filosofia e a prática do liberalismo tiveram sua expressão áurea. Naquela época, o Estado praticamente não tinha um papel a exercer em relação à economia. Administração da Justiça, diplomacia e, incipientemente, educação constituíam seus encargos essenciais. Não

existia uma política de progresso nos moldes das políticas de desenvolvimento de hoje, muito embora a tradição luso-brasileira tivesse consagrado certo tipo de dirigismo estatal à economia. Sem a presença ou a iniciativa do Estado, regulando politicamente a economia, não havia política pública para estabelecer contornos e condicionar as ações econômicas, que dependiam, pois, quase exclusivamente de um mercado auto-regulado.

Para poder funcionar, o mercado como expressão econômica da esfera privada dependia da liberdade dos indivíduos, também conhecida como liberdade negativa (BERLIN, 1981; SKINNER, 2002). O chamado Estado mínimo garantia ao indivíduo plena liberdade de iniciativa em todos os campos de ação, pois o Estado não interferia ou interpunha entraves em seu caminho, na forma de leis e regulamentações ou políticas governamentais ou públicas. Em grande parte do mundo ocidental, essa era a regra do jogo que sustentava o arcabouço de mercado no século 19. O tamanho da liberdade individual era diretamente proporcional ao tamanho da esfera privada e vice-versa. Quanto maior era o espaço privado, menor era a ingerência do Estado sobre sua atuação e vice-versa. Num contexto tão favorável, os negócios privados floresciam em plena liberdade.

Mas a liberdade quase absoluta dos indivíduos trouxe problemas, por desconsiderar as dimensões comunais da vida humana, com seus problemas e soluções pela via política. Por isso, no contrato social que prevaleceu no século 20, a liberdade individual foi reduzida na proporção do poder exercido pela comunidade política para estabelecer leis e impor limites às atividades individuais, sobretudo no campo econômico. Cresceu então o papel do Estado e diminuiu a importância do mercado auto-regulado na regra do jogo da vida humana associada.

Quando o mercado como força quase exclusiva de condução da economia entrou em crise, no período entre as duas guerras mundiais, os Estados e os mercados passaram a promover em conjunto o desenvolvimento das sociedades. A ação política dos governos, no campo da economia, chamada pelos liberais de intervenção, veio a se expressar de duas formas: (1) como ação reguladora, pela criação de leis que imprimiam direcionamentos específicos de ordem política às iniciativas econômicas; e (2) pela participação direta do Estado na economia, com função empresarial, como, por exemplo, na criação e na administração de empresas estatais. É então que aparecem as assim chamadas políticas governamentais, mais tarde melhor entendidas como políticas públicas.

Até quase a metade do século 20, não se usava no Brasil o conceito institucional abrangente e integrador de desenvolvimento, em suas acepções hoje familiares de desenvolvimento político, econômico, social, sustentável, humano etc. As grandes iniciativas, que posteriormente seriam conhecidas como programas ou como projetos de desenvolvimento, eram até essa época tratadas em seus

méritos próprios e de forma circunscrita. O esforço de industrialização, por exemplo, não fazia parte de um projeto de desenvolvimento integrado, que levasse em conta outras preocupações sociais, como educação, saúde, meio ambiente. Era um projeto setorial que em boa parte se esgotava em si mesmo e se norteava por uma noção ainda forte de progresso, embora um tanto difusa e sem uma diretriz bem definida.

Na década de 1930, quando a Grande Depressão foi enfrentada nos EUA com o *New Deal* (Novo Pacto) do presidente Franklin D. Roosevelt, no Brasil iniciou-se um período de regulação da economia, sobretudo com a criação das leis trabalhistas, destinadas a regulamentar as relações de trabalho, no início de um novo processo de desenvolvimento, calcado fortemente sobre a indústria de transformação.

Mas a idéia propriamente dita do desenvolvimento só foi semeada e cultivada por projeto político no Brasil após a II Guerra Mundial. Em 1955, chegou a ser criado, no Ministério da Educação e Cultura, um *think tank* chamado Instituto Superior de Estudos Brasileiros (Iseb), com o propósito de introduzir no país a ideologia do desenvolvimento. O polêmico instituto deu origem à corrente político-ideológica do nacional-desenvolvimentismo. Dele participaram grandes nomes da intelectualidade brasileira de então, como Alberto Guerreiro Ramos, Álvaro Vieira Pinto, Cândido Mendes, Hélio Jaguaribe, Nelson Werneck Sodré e Roland Corbisier (TOLEDO, 1982). O Iseb teve suas portas cerradas em 1964, mas suas idéias ainda continuam vivas entre alguns grupos de estudiosos e formuladores de políticas no país.

Durante as décadas subseqüentes, os países foram classificados, por indicadores de desenvolvimento, em países desenvolvidos, subdesenvolvidos e países em desenvolvimento. O grau de industrialização era quase sinônimo do grau de desenvolvimento. Estes termos tentavam descrever principalmente o *status* econômico de cada país e suscitavam expectativas auspiciosas de evolução social, à semelhança do que inspirara a velha idéia do progresso. O ideal era ser desenvolvido e manter-se nesse patamar sociopolítico. Os principais indicadores eram de natureza econômica. Desenvolver um país significava, e ainda significa, basicamente, implantar uma economia de mercado que incluía, se não a totalidade, pelo menos a maior parte de seus cidadãos.

Embora houvessem debates isolados, entre os cientistas sociais, sobre os tipos de desenvolvimento, esta não era geralmente uma preocupação central das sociedades, dos governos e de seus estudiosos em geral. Ser ou não ser desenvolvido era o que contrava. De um significado originariamente genérico e neutro, a palavra "desenvolvimento" assumiu rapidamente a conotação de um estado positivo e desejável. Era o que passou a importar.

Na prática, os países industrialmente avançados passaram a representar modelos que foram seguidos pelos demais, sobretudo pelo efeito demonstração. Os subdesenvolvidos olhavam para os desenvolvidos e deixavam-se fascinar por suas conquistas, desejando emulá-los. Tinham dificuldades para resistir à tentação de copiá-los e para tentar seu próprio projeto, segundo possibilidades objetivas que melhor lhes servissem.

Entretanto, as conseqüências perversas, não previstas nem desejadas pelos paladinos do ideal desenvolvimentista, levaram os pesquisadores a estudar as premissas que sustentavam seus modelos. Só os efeitos negativos do desenvolvimento passado levaram os estudiosos a pensar que a noção do desenvolvimento sem qualificações já não era satisfatória. Hoje se pergunta: "Que desenvolvimento queremos?" E é longa a lista dos adjetivos empregados para descrever o desenvolvimento desejado e desejável: político, econômico, social, sustentável, justo, inclusivo, humano, harmônico, cultural, material, etc. Alguns dos adjetivos referem-se ao desenvolvimento em seu sentido integral; outros, ao desenvolvimento de certos setores ou aspectos da totalidade.

Por outra parte, até alguns países desenvolvidos hoje já não se sentem muito felizes e repensam seus modelos de desenvolvimento. As crises avolumam-se cada vez mais e criam perplexidade. Muitos cidadãos de países desenvolvidos chegam mesmo a invejar certos traços culturais de países subdesenvolvidos. Seu desenvolvimento é apenas material e, portanto, nessa medida, insatisfatório.

Para chegar ao desenvolvimento, principalmente a um desenvolvimento satisfatório à maioria de seus cidadãos, não basta que o país subdesenvolvido busque inspiração nos países desenvolvidos. Esta estratégia foi muito seguida e estimulada no passado, mas provou-se inadequada, como esclarece, por exemplo, o estudo de Guerreiro Ramos (1970) a respeito das teorias de modernização, publicado neste volume. O esgotamento do sistema econômico vigente e os novos valores, como a preservação do meio ambiente natural e a prática da redução sociológica (RAMOS, 1958), com o correspondente respeito à natureza e à cultura autóctone e suas potencialidades, são fatores essenciais para uma política de desenvolvimento sensível às possibilidades e aos interesses primordiais da humanidade em geral e de cada povo ou nação em particular.

Após a derrocada do socialismo real, apareceram outras designações para rotular os países em sua relação com os demais. O Brasil, por exemplo, é hoje com freqüência referido, ao lado de alguns outros, como país emergente. Ele estaria se aproximando da porta de entrada do clube das nações desenvolvidas. O novo qualificativo, porém, em essência não muda a noção que tem caracterizado o Brasil como um país em desenvolvimento durante os últimos cinquenta anos.

Enquanto o velho progresso dependia das forças de mercado para se consumir, o desenvolvimento é levado a termo pela iniciativa conjunta do Estado e do mercado. O Estado é um agente unitário que atua em prol dos interesses de um corpo político coletivo, a cidadania brasileira. O mercado é um agente “plural”, cujos membros tomam decisões e agem por moto individual, levados pelo auto-interesse. O grau de participação de cada um desses agentes depende de cada realidade social e do seu momento histórico. Em vez de auto-regulado, o mercado é hoje politicamente regulado.

Da política às políticas públicas

Em termos político-administrativos, o desenvolvimento de uma sociedade resulta de decisões formuladas e implementadas pelos governos dos Estados nacionais, subnacionais e supranacionais em conjunto com as demais forças vivas da sociedade, sobretudo as forças de mercado em seu sentido lato. Em seu conjunto, essas decisões e ações de governo e de outros atores sociais constituem o que se conhece com o nome genérico de *políticas públicas*.

A expressão “política pública” (no inglês, *public policy*) causa espécie em língua portuguesa. Por que seria necessário reassegurar o caráter público a uma palavra derivada de *pólis*, o Estado helênico clássico? A própria palavra “política”, por si só, já suscita um mundo de discordâncias no diálogo e nos debates entre as pessoas. Por isso, cabe fazer aqui um pequeno esclarecimento para tentar compreender e superar a polissemia; isto é, torna-se necessário discernir as principais significações atribuídas ao termo “política”. Só então se pode firmar a noção de política pública.

Entre os estudiosos, o termo “política” encerra várias acepções claramente diferenciáveis e retratadas em distintas obras de referência, como no *Dicionário de política*, de Norberto Bobbio (1986c), ou no livro *Understanding public policy*, de Thomas R. Dye (2005), entre tantas outras. Eis, a seguir, algumas definições.

De acordo com uma primeira categoria, a política engloba tudo o que diz respeito à vida coletiva das pessoas em sociedade e em suas organizações. Na frase clássica de Aristóteles, “o homem é um animal político”, um ser político por natureza. Nas relações sociais, as pessoas influenciam e deixam-se influenciar umas às outras. Entretanto, a natureza “política” do homem, na verdade, caracteriza apenas uma dimensão do ser humano e não sua totalidade, como sugere absoluta e perigosamente o termo “natureza”, ou o verbo “ser” constante na sentença aristotélica. Independentemente de seu valor prático e operacional, todo reducionismo conceitual contém em si um vírus de destruição.

Em segundo lugar, a política trata do conjunto de processos, métodos e expedientes usados por indivíduos ou grupos de interesse para influenciar, conquistar e manter poder. A *conjuntura* prevalece sobre a *estrutura*. Em vez de Aristóteles, é Maquiavel a figura emblemática nesta acepção. “Entrar na política” e no “submundo da política” são expressões que traduzem esse sentido. Quando predomina esse significado, por sua vez, os interesses conjunturais, particulares, podem comprometer, se não corromper, as instituições comuns.

A política, em terceiro lugar, é também a arte de governar e realizar o bem público. Nesse sentido, ela é o ramo da ética que trata do organismo social como uma totalidade e não apenas das pessoas como entidades individuais. Por isso, o “desenvolvimento” como um alvo a ser perseguido deve ser qualificado para representar de fato um “bem público”; um processo de desenvolvimento que cristaliza desigualdades sociais, ou que destrói a natureza, por exemplo, não será visto como um “bem público”. Desenvolve-se o que, para quem, com que benefício e a que custo? Que dimensões do ser humano são satisfeitas por ele?

Em sua acepção mais operacional, a política é entendida como ações, práticas, diretrizes políticas, fundadas em leis e empreendidas como funções de Estado por um governo, para resolver questões gerais e específicas da sociedade. Nesse sentido, o Estado passa a exercer uma presença mais prática e direta na sociedade, sobretudo por meio do uso do planejamento, que pressupõe políticas previamente definidas tanto de alcance geral ou “horizontal” (por exemplo, política econômica), como de alcance ou impacto “setorial” (por exemplo, política de saúde).

A política é concebida, finalmente, como a teoria política ou o conhecimento dos fenômenos ligados à regulamentação e ao controle da vida humana em sociedade, como também à organização, ao ordenamento e à administração das jurisdições político-administrativas (nações, estados, municípios ou distritos especializados). Nesse sentido, ela estuda e sistematiza o “fato político básico” assim caracterizado e engloba, portanto, todas as acepções anteriores. Estas são as principais definições encontradas para esta noção tão ardua a delimitações conceituais quanto ao mesmo tempo essencial para a vida comunal.

Depois deste pequeno esquema de distinções, pode-se definir com mais propriedade a expressão “política pública”, já iniciada na quarta acepção anterior. Mas nesse caso também abundam as divergências.

Para David Easton, a política pública significa “a alocação oficial de valores para toda a sociedade” (1953, p. 129). Já H. Lasswell e A. Kaplan definem política como “um programa projetado com metas, valores e práticas” (1970, p. 71). E C. Friedrich garante que “é essencial ao conceito de política que contenha uma meta, objetivo ou propósito” (1963, p. 70).

Outra forma de definir política pública é desdobrar esta noção geral em suas partes constitutivas. O cientista político C. O. Jones (1977, p. 4), por exemplo, propõe que se considere a distinção entre as várias propostas de políticas (meios especificados para atingir as metas), os programas (meios autorizados para atingir as metas), as decisões (ações específicas assumidas para implementar as metas) e os efeitos (os impactos mensuráveis dos programas).

De acordo com H. Eulau e K. Prewitt, “define-se a política como uma ‘decisão existente’, caracterizada por consistência e repetitividade comportamental tanto de quem a formula quanto também de quem a cumpre” (1973, p. 465).

Entretanto, para o cientista político Thomas R. Dye, “a política pública é tudo o que os governos decidem fazer ou deixar de fazer” (2005, p. 1). Segundo ele, portanto, as definições anteriores seriam insatisfatórias, já que seus termos não se verificam empiricamente na prática político-administrativa.

A definição de Dye, efetivamente, é de ordem descritiva e tem um sentido de conformidade com o que se pode observar na prática. É por isso que ele inclui a inação como uma política, embora ela seja de natureza negativa; a ausência de ações em relação a uma questão traduz a decisão de nada se fazer em relação a ela ou a própria inação como fato objetivo. As definições anteriores, porém, são mais parciais que a de Dye e refletem, sobretudo, um estado de coisas de caráter prescritivo. Se o resultado que implicam não se verifica, então não há política. De resto, as duas visões implicam mais ou menos a mesma avaliação.

Mais recentemente, surgiram referências a “políticas de Estado” em lugar de políticas públicas ou governamentais. Elas teriam caráter particularmente estável e inflexível e obrigariam todos os governos de um Estado em particular a implementá-las, independentemente dos mandatos que os eleitores lhes confiassem, em momentos históricos distintos. Na prática, a noção de política de Estado difere pouco do conceito de política pública, pois se limita aos valores consagrados na Constituição. Afinal, governos democráticos não disputam princípios constitucionais, que se presumem universais; simplesmente, cumprem-nos.

A expressão “políticas sociais” refere-se às políticas consideradas do ponto de vista setorial, ou de uma questão pública em particular da sociedade. Entre elas se incluem as de educação, saúde, transportes, entre tantas mais.

Para o leitor de língua portuguesa, se faz mister ressaltar que a definição de política pública inclui ao mesmo tempo dois elementos-chave, a saber: *ação* e *intenção*. Pode até haver uma política sem uma intenção formalmente manifestada, mas não haverá de forma alguma uma política positiva se não houver ações que materializem uma intenção ou propósito oficial eventualmente enunciado. Portanto, não há política pública sem ação, ressaltando-se, obviamente, as eventuais políticas deliberadamente omissivas prefiguradas por Dye. Sua formalização

favorece a comunicação, o entendimento entre governo e cidadania e se coloca como base de referência. Mas boas intenções e discursos formais podem ser apenas flores, que são, em essência, dispensáveis.

Da administração pública à gestão de políticas públicas

A administração pública no Brasil, por um lado, caracteriza-se em boa parte por um processo de caráter eminentemente formal e também patrimonialista. Tem sua base de operação na instituição da “repartição pública”. Nessa concepção, prevalece o império dos meios e do seu administrador, o funcionário público. É o reino da burocracia pública, de intensa apropriação corporativa e política, e pouco sensível à cidadania. A contribuição do governo, assim entendida, à sociedade praticamente se esgota com o gerenciamento de sua estrutura administrativa.

Por outra parte, desde a década de 1950, uma outra visão veio se incorporar ao quadro brasileiro da administração pública. Em vez da preocupação exclusiva com a gestão da “máquina administrativa”, emerge o foco nas políticas de governo a serem geridas com o concurso da estrutura administrativa estabelecida para resolver ou, pelo menos, minorar os problemas sociais, global ou setorialmente especificados. Segundo a nova perspectiva, as repartições públicas são concebidas como um meio logístico para operar a prestação dos serviços preconizados nas políticas eleitas; as repartições passam a ser vistas como prestadoras de serviços. Usando-se a imagem do trem, o foco de atenção principal passa a ser o carregamento, e não mais o comboio; este último é apenas seu veículo de transporte e como tal deve ser tratado. Esta é a perspectiva da política governamental, que dá ênfase secundária à estrutura formal ou funcional, para preocupar-se precipuamente com o alívio das carências sociais, implementando programas de governo. Pode-se dizer que a segunda ênfase cobra maior preocupação com a eficácia social do governo.

A perspectiva de política pública vai além da perspectiva de políticas governamentais, na medida em que o governo, com sua estrutura administrativa, não é a única instituição a servir à comunidade política, isto é, a promover “políticas públicas”. Uma associação de moradores, por exemplo, pode perfeitamente realizar um “serviço público local”, movida por seu senso de bem comum e sem contar com o auxílio de uma instância governamental superior ou distante. Outras entidades, como as organizações não governamentais (ONGs), as empresas concessionárias e as associações diversas da sociedade também se incluem entre os agentes de políticas públicas, em toda parte. Terceiro setor é o nome dado hoje ao esforço de produção do bem público por agentes não governamentais, mas ao mesmo tempo distinto do setor empresarial de mercado.

Além disso, a crescente conscientização sobre a função social do capital (econômico) transforma o próprio empresário ou o executivo da empresa privada em agente de políticas públicas, sobretudo por força de sua responsabilidade social e da necessária produtividade dos recursos e dos sistemas produtivos que privativamente administra. Quando está em jogo a própria sustentabilidade do meio ambiente natural, a postura do empresário torna-se ainda mais crítica, pois não faz sentido algum que os ganhos do processo econômico ponham a perder a própria base de sustentação da empresa e da sociedade. Afinal, as empresas não são tolas nem santas. Elas têm um papel legítimo na sociedade e devem ser coerentes com ele. Enfim, quem não estaria a serviço, ou desserviço, de alguma política pública?

Agência necessária

Quanto ao ator governo, em particular, o objetivo último da reconceitualização e do novo *design* da administração pública é ensejar que os serviços requeridos pelos cidadãos lhes sejam prestados por sensibilidade e por correspondência a seus mais legítimos anseios. É essa a diferença principal entre a administração pública passada e a administração que a cidadania de hoje está a reclamar.

Embora, na aurora do século 21, a fé na instituição governamental esteja em baixa em todo o mundo, os governos jamais irão desaparecer; em seu sentido estrito, ou residual, eles resistirão. Eles apenas mudam sua configuração, seu papel e/ou sua dimensão na sociedade, aumentando ou diminuindo suas atribuições. Não há sociedade sem governo, apesar dos sonhos dos anarquistas, que, por sinal, andam meio desaparecidos. Quiçá vítimas do sonho e das experiências estatizantes, quando não totalitárias, do século 20!

Há boas razões para o cidadão preocupar-se com a instituição governo. Pelo menos três destacam-se hoje, no caso brasileiro: (1) o mercado não substitui o Estado, e os dois precisam um governo societário; (2) as atribuições pertinentes a uma governança societária estão crescendo; (3) os cidadãos-contribuintes querem melhor desempenho do que estão recebendo em troca dos elevados impostos que estão pagando.

O “sistema de mercado” nasceu com a pretensão de representar um arranjo alternativo para a condução política da sociedade, ancorado na ciência da economia política. Seu modelo de homem era o *homo economicus*, e seu postulado primordial era o individualismo, conforme preconizou Adam Smith, ao advogar o princípio da “mão invisível”. Desde a década de 1930 do século 20, porém, a economia de

mercado perdeu força como uma filosofia pública de condução da sociedade, ainda que sua mentalidade não tenha esmorecido (POLANYI, 1947).

Na verdade, quando se fala em “sistema de mercado”, nos dias de hoje, o que de fato se subentende é um sistema de oligopólios e monopólios, ou “sistema de planejamento” dos grandes capitais, como diria J. K. Galbraith (1988). Embora deixando de lado as diferentes concepções com que se define mercado, cabe aqui afirmar que o esforço de governo de uma comunidade política pode contar com um sistema de mercado que seja *politicamente regulado* para organizar e administrar sua economia, uma vez que os problemas de natureza comum em geral não apetezem aos agentes de um sistema que depende de compensações de base individualística para funcionar, como é o caso do sistema de mercado auto-regulado.

Em segundo lugar, preocupações de caráter comunal, que são funções típicas de governo, estão tomando dimensões assombrosas e angustiantes. Entre os problemas enfrentados no Brasil, em particular, pode-se incluir hoje: a educação democrática da cidadania, a proteção ao patrimônio natural, a função social do capital econômico, a defesa da dignidade humana na “sociedade de mercado” e no ambiente de trabalho, as profundas desigualdades socioeconômicas. Se não a produção, ou a administração, de uma forma direta, pelo menos a regulamentação e a fiscalização dessas questões são atribuições de um governo societário.

E, enfim, a questão fiscal. O governo também interessa ao cidadão por sua *performance* econômica. Esta é uma questão particularmente vital a explicar todo o movimento por reforma administrativa que hoje domina o mundo. Com o nome de “administração pública gerencial” (ou *new public management*), o que mais se busca é a eficiência do esforço de governo. Na percepção das sociedades, os governos estão muito caros ou estão prestando serviços em volume e qualidade inferiores aos justificados pelos custos. Para ser razoável e viável, o governo deve funcionar de acordo com a disposição e a capacidade de financiamento dos cidadãos-contribuintes. No caso do Brasil, a dívida pública alcança hoje proporções dramáticas.

Por essas e outras razões, o desafio da administração pública torna-se cada vez mais ingente e requer maior empenho dos estudiosos e dos profissionais da área para dar-lhe a resposta cobrada. O tamanho do Estado está diminuindo, mas o trabalho de administrá-lo está aumentando. Para contar com os serviços públicos de que precisa, a sociedade já não pode mais depender apenas de um governo entendido e definido em termos estritos e tradicionais; outros atores, sobretudo empresas e organizações não governamentais em geral, devem tomar a iniciativa e assumir funções de governança para resolver os problemas de natureza comum, ainda que sob a coordenação imprescindível de um governo (co-produção do bem público).

Processo de políticas públicas

O ciclo conceitual das políticas públicas compreende pelo menos quatro etapas: a primeira refere-se às decisões políticas tomadas para resolver problemas sociais previamente estudados. Depois de formuladas, as políticas decididas precisam ser implementadas, pois sem ações elas não passam de boas intenções. Numa terceira etapa, procura-se verificar se as partes interessadas numa política foram satisfeitas em suas demandas. E, enfim, as políticas devem ser avaliadas, com vistas a sua continuidade, aperfeiçoamento, reformulação ou, simplesmente, descontinuidade.

Em primeiro lugar, como dito anteriormente, só existem políticas se existem ações, decisões. Todos os dias são tomadas, em todo o mundo, decisões políticas, ou político-administrativas, que vinculam as coletividades humanas em cujo nome são assumidas. Estas não são decisões individuais, no sentido de que seriam tomadas por mera disposição individual, sem respeito a regras de formulação. As decisões políticas refletem em maior ou menor grau a teoria das decisões coletivas, núcleo da moderna teoria da democracia (BOBBIO, 1986c).

Os modelos referenciais pelos quais se pautam os formuladores de decisão incluem abordagens de tipo institucional, racional, incremental, ou outras inspiradas em processos, grupos, elites, jogos, opção pública (*public choice*). Em grande parte, as decisões ocorrem em contextos organizacionais, pois o entendimento adequado da estratégia organizacional implica que a organização seja um instrumento a serviço da sociedade. A organização não tem sentido se for vista e tratada de forma dissociada da sociedade à qual deve servir. A título de ilustração, um mapeamento das principais fórmulas para a tomada de decisão pode ser encontrado em Dye (2005). As decisões tomadas e implementadas nas organizações integram a formulação geral de políticas públicas da respectiva unidade político-administrativa. O bem público que dá substrato à maior parte das decisões é o desenvolvimento da sociedade em suas diversas definições e dimensões sociopolíticas.

Várias teorias ou conjuntos de teorias de decisão têm sido elaborados e propostos por estudiosos dos processos decisórios. Por exemplo, Allison e Zelikow (1999) conceberam uma tipologia de três modelos para explicar as decisões tomadas em relação à crise dos mísseis de Cuba, acontecida em outubro de 1962, entre a então URSS e os EUA. Os modelos do “ator racional” (I), do “comportamento organizacional” (II) e da “política governamental ou burocrática” (III) permitem ao analista compreender o evento político a partir de diferentes amplitudes e horizontes de visão. Cada modelo ajuda a montar uma dimensão específica e particular do quadro inteiro. Mas uma visão mais completa e satisfatória emergirá apenas depois de uma análise abrangente que se valha de modelos com escopo mais dilatado.

Com base no modelo do “ator racional” (modelo I), um analista da crise iniciaria, por exemplo, sua tentativa de explicação da crise com a seguinte pergunta-chave: “Por que a URSS decidiu instalar mísseis em Cuba?” O antigo governo soviético seria percebido ou tratado como um ator racional unitário. Os atos e as decisões desse governo constituiriam sua unidade de análise. As metas e os objetivos do governo seriam seus conceitos focais. O evento estaria explicado a contento para o analista, nos termos do modelo I, na medida em que ele constataste coerência entre as decisões e os atos, por um lado, e as metas ou objetivos desse governo, por outro.

Apesar de sua grande utilidade, o modelo do ator racional, monolítico, é, isoladamente, insuficiente para explicar satisfatoriamente o evento da crise dos mísseis. Segundo a tipologia de Allison e Zelikow, outra fonte de explicação pode ser encontrada nas organizações governamentais e nos atores políticos. Se recorrer ao modelo do “comportamento organizacional” (modelo II) para explicar a decisão soviética de instalar mísseis no território de Cuba, o analista político poderá dar prosseguimento a seu exame com a seguinte pergunta-guia: “Que contexto e que pressões organizacionais deram origem a esta decisão?” Como unidade de análise, as decisões e o ato de instalar os mísseis seriam agora vistos como um “produto organizacional”. As características dominantes, os procedimentos operacionais padrões e os repertórios históricos das organizações soviéticas constituiriam seus conceitos focais. A decisão de instalar os mísseis (produto organizacional) seria compreendida a partir do padrão de comportamento emergente desses traços, procedimentos e repertórios das principais organizações soviéticas.

Essas duas abordagens, porém, ainda não são suficientes. Se fizer uso do modelo III, o analista formulará complementarmente mais uma pergunta diretiva, nos seguintes termos: “Que resultados de que tipos de negociação e barganha entre que atores conseguiram tornar críticas as decisões e ações do governo soviético?” Como unidade de análise, a decisão de instalar os mísseis seria definida como uma “resultante política”. As percepções, as motivações, as posições, o poder e as manobras dos atores políticos envolvidos constituiriam os conceitos de focalização necessários à identificação de um padrão de inferência. A decisão estaria explicada quando o analista conseguisse determinar ou descobrir quem fez o que a quem no processo de formulação da decisão.

Obviamente, essas perguntas sobre o *affair* dos mísseis de Cuba também poderiam ser formuladas, *mutatis mutandis*, aos respectivos atores do lado norteamericano da crise.

Como Allison e Zelikow, outros pesquisadores estudaram o processo de decisão político-administrativo segundo diferentes níveis de análise. Uma tipologia de interesse particular aqui é a proposta por Etzioni (1967; 1986), que

também vislumbrou três abordagens para a tomada de decisão: uma racionalista, uma incrementalista e uma mista. Os textos contendo o argumento de Etzioni fazem parte desse compêndio, o qual também reproduz os artigos de Lindblom e Simon, que são conjuntamente relevantes à sua tipologia.

O método racionalista provém diretamente das entranhas da teoria econômica e do modelo de homem que a informa, isto é, do *homo economicus*, um ser imaginário abstrato que se governa por uma racionalidade calculista ilimitada. Esse método corresponde ao primeiro elemento da tipologia tríplice de Etzioni.

Pelo menos dois *scholars* de primeira grandeza foram decisivos em seus intentos de operacionalizar o axioma da racionalidade perfeita da teoria econômica, reconfigurando-o de algum modo. Simon (1955) concluiu que as decisões do mundo real se estribam numa racionalidade funcional limitada. De acordo com ele, os indivíduos não buscam decisões racionalmente ótimas, maximizantes, perfeitas, conforme requerem os pressupostos teóricos da ciência econômica; para Simon, os indivíduos tomam decisões que lhes são satisfatórias, mesmo que elas sejam pouco racionais sob o ponto de vista estritamente econômico.

Outra forma de reagir a esta racionalidade absoluta das decisões foi pesquisada e proposta por Lindblom (1959; 1979). Segundo ele, os administradores usam métodos pouco ou nada racionais para tomar decisões. Eles decidem e agem de forma incremental, com pouco ou nenhum planejamento, organização; não se norteiam por algum rumo ou direção, preferindo avançar a esmo (*muddling through*). O método da tomada de decisão de Lindblom tomou mais tarde o nome de incrementalismo e representa a segunda abordagem da tipologia de Etzioni. As contribuições de Simon e Lindblom sobre o processo decisório continuam atuais e influentes no debate da economia política e da ciência política.

Para superar as percebidas limitações da fórmula racionalista do pensamento econômico ortodoxo e do método incrementalista de Lindblom, Etzioni vislumbrou e propôs uma “terceira” abordagem para completar sua tipologia. Em seu argumento, ele refuta o axioma da racionalidade ilimitada presumido pela teoria econômica, mas também discorda da proposição incrementalista de Lindblom, sobretudo por julgá-la conservadora; segundo Etzioni, ela não permitiria haver mudanças profundas, radicais. Com seu modelo de “sondagem mista” (*mixed scanning*), Etzioni acredita poder conciliar os processos direcionadores básicos da formulação de políticas com os processos incrementais; segundo ele, estes últimos podem “preparar” as decisões fundamentais e pô-las em prática. O argumento de Etzioni, porém, não pareceu merecer a sobrevida que tiveram as contribuições de Simon e Lindblom, conforme se pode depreender da análise até agora inédita feita sobre ele por Harwick, igualmente incluída no volume.

O segundo estágio do ciclo das políticas públicas diz respeito à implementação. Sem ação, não há política pública. E as organizações de serviço são os principais instrumentos de implementação de políticas. Sem essas estratégias de ação, outras teriam de ser inventadas, sob pena de os propósitos oficiais e públicos não se transformarem em políticas positivas.

A preocupação com a implementação de políticas não tem merecido tantos estudos quanto as iniciativas de modelagem teórica para a formulação e para a avaliação de políticas. Por muito tempo predominou a visão, inconsciente por certo, de que as decisões políticas teriam impacto automático, uma vez tomadas. Não ocorria a idéia de que fosse necessário se preocupar em termos explícitos com sua implementação. A “descoberta” da idéia de que a implementação das políticas demandaria um esforço consciente e explícito cobrou um tempo precioso até vencer a ingenuidade. Os desafios e as perplexidades que cercam a matéria em parte podem ser encontrados num texto clássico intitulado *Implementation* (de Pressman e Wildawski), cuja 3ª e última edição apareceu em 1984. A literatura sobre implementação tem hoje três gerações (GOGGIN et al., 1990). Na exposição de Cline et al. (2000), a primeira baseou-se na metodologia do estudo de caso; a segunda elaborou e testou modelos de análise; e a terceira dedica-se a desenvolver pesquisa na área de implementação, revisando e sintetizando os modelos analíticos propostos. A definição do problema de implementação continua intrigando os estudiosos, como mostra o estudo de Cline, segundo o qual o problema da implementação de uma política deve ser concebido como um esforço para se obter cooperação entre as pessoas incumbidas de promovê-la, e não meramente como um desafio gerencial para proporcionar as melhores condições de comunicação entre estas pessoas; a cooperação pressupõe uma abordagem decisória de natureza participativa e dialógica, e não apenas uma abordagem gerencial de eficácia comunicativa.

Em terceiro lugar, vem a prestação de contas dos gestores de políticas. Para que se conheça o grau de satisfação que uma política está produzindo, incumbe-lhes verificar o impacto do projeto ou do programa específico sobre o público alvejado por ele. Os beneficiários-alvos (*stakeholders*) de projetos específicos devem constituir preocupação central para os gestores de políticas, pois são eles os credores de satisfação ou de prestação de contas (ETZIONI, 1975). Os próprios sistemas de prestação de contas servem para identificar os diversos públicos, ou partes interessadas, nem sempre tão óbvios, de uma política. A eficácia e a qualidade dos serviços dependem muito da relação direta e transparente entre os prestadores de serviços e os respectivos beneficiários.

Finalmente, o processo de políticas públicas estriba-se em informações pertinentes usadas pelos tomadores de decisão. Decisões e informações caminham

juntas. Quem delibera precisa de informações pertinentes e relevantes e deixa saber de quais informações precisa. Quem “produz” informações (pesquisadores de avaliação) nem sempre tem clareza ou consciência sobre o uso que terá a informação gerada por seu empreendimento de pesquisa. Os sistemas de tomada de decisão e os sistemas de avaliação se co-implicam (SCHNEIDER, 1986). A iniciativa de realizar pesquisa de avaliação decorre em grande parte das informações demandadas pelos tomadores de decisão. E o sistema de tomada de decisão, por sua vez, depende de informações relevantes e sólidas para que tenha eficácia em seu empreendimento. Na prática, essa relação de mútua dependência entre o conselho deliberativo e a pesquisa de avaliação ainda tem um vasto campo de crescimento a percorrer.

A título de conclusão, constata-se que o pensamento e a experiência de desenvolvimento no último século desfiguraram a expressão romântica do sonho de progresso reinante nos séculos anteriores. As administrações públicas dos países desenvolvidos e dos que aspiram ao desenvolvimento devem muito de sua substância e natureza ao velho sonho de progresso, um sonho de fundo democratizante, pois o progresso seria a forma de promover a redenção das grandes camadas sociais excluídas do bem viver. Diferentemente do mito do progresso, o conceito de desenvolvimento permite operacionalização por meio de políticas públicas decididas pelo conjunto dos atores sociais. Cabe elaborá-las, implementá-las e avaliá-las para preencherem sua função no mundo concreto do aqui e agora.

Referências

- ABBAGNANO, Niccola. *Dicionário de filosofia*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.
- ALLISON, Graham; ZELIKOW, Philip D. *Essence of decision: explaining the Cuban missile crisis*. 2. ed. Addison-Wesley Educational Publishers, 1999.
- BERLIN, Isaiah. *Quatro ensaios sobre liberdade*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.
- BOBBIO, Norberto. *Dicionário de política*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1986c.
- CLINE, Kurt D. Defining the implementation problem: organizational management versus cooperation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 10 (3), p. 551-71, July 2000.
- DYE, Thomas R. *Understanding public policy*. 11. ed. Upper Saddle, New Jersey: Prentice-Hall, 2005.

ETZIONI, Amitai. Mixed scanning: a 'third' approach to decision-making. *Public Administration Review*, Washington, D. C., 27 (5), p. 385-92, Dec. 1967. (Traduzido e incluído neste volume.)

_____. Mixed scanning revisited. *Public Administration Review*, 46 (1), p. 8-14, Jan./Feb. 1986. (Traduzido e incluído neste volume.)

_____. Alternative conceptions of accountability: the example of health administration. *Public Administration Review*, 35 (3), p. 279-86, May/June 1975. (Traduzido e incluído neste volume.)

GALBRAITH, John K. *A economia e o interesse público*. São Paulo: Pioneira, 1988.

GOGGIN, Malcolm L.; BOWMAN, Ann; LESTER, James; O'TOOLE, Laurence J, Jr. *Implementation theory and practice: toward a third generation*. Glenview, Illinois: Scott, Foresman/Little, Brown, 1990.

LINDBLOM, Charles E. The science of muddling through. *Public Administration Review*, 19 (2), p. 79-88, Spring 1959. (Traduzido e incluído neste volume.)

_____. Still muddling, not yet through. *Public Administration Review*, 39 (6), p. 517-26, Nov./Dec. 1979. (Traduzido e incluído neste volume.)

POLANYI, Karl. Our obsolete market mentality: civilization must find a new thought pattern. *Commentary*, 3 (2), p. 109-117, Feb. 1947.

PRESSMAN, Jeffrey L.; WILDAVSKI, Aaron B. *Implementation: how great expectations in Washington are dashed in Oakland*. 3. ed. Berkeley: University of California Press, 1984.

RAMOS, Alberto Guerreiro. *A redução sociológica*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1958.

_____. Modernization: toward a possibility model. In: BELING, W. A.; TOTTEN, G. O. (Eds.). *Developing nations: quest for a model*. Princeton, New Jersey: D. Von Nostrand, 1970. p. 21-59. (Traduzido e incluído neste volume.)

SCHNEIDER, Anne L. The evolution of a policy orientation for evaluation research: a guide to practice. *Public Administration Review*, 46 (4), p. 356-63, July/Aug. 1986. (Traduzido e incluído neste volume.)

SIMON, Herbert A. A behavioral model of rational choice. *Quarterly Journal of Economics*, 69, p. 99-118, Feb. 1955. (Traduzido e incluído neste volume.)

SKINNER, Quentin. A third concept of liberty. *London Review of Books*, 24 (7), p. 16-18, 4 Apr. 2002.

TOLEDO, Caio Navarro de. *Iseb: fábrica de ideologias*. 2. ed. São Paulo: Ática, 1982.

Do sonho do progresso às políticas de desenvolvimento – Francisco G. Heidemann, Capítulo 1 do livro Políticas Públicas e Desenvolvimento – Bases Epistemológicas e modelos de análise. Francisco G. Heidemann e José Francisco Salm, organizadores, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2009