

4

4

AGOSTO, 1977

CADERNOS

D C P

DEPARTAMENTO
DE CIÊNCIA POLÍTICA

FACULDADE DE FILOSOFIA
E CIÊNCIAS HUMANAS
UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS

CADERNOS DCP

CADERNOS DO DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

AGOSTO DE 1977

Nº 4

ARTIGOS:

LA REPRODUCCIÓN DEL CAPITALISMO PERIFÉRICO
EXPORTADOR: ESTRUCTURA Y CONTRADICCIONES

Bernardo Sorj e Leo Zamosc 1

O LEGISLATIVO EM REGIMES AUTORITÁRIOS:
O CASO DO MÉXICO

Alejandro Portes 81

A REDEMOCRATIZAÇÃO EM MINAS: RECRUTAMENTO
À ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA MINEIRA, 1974-1977

David V. Fleischer 109

POLÍTICA E POLÍTICAS: A CIÊNCIA POLÍTICA E O
ESTUDO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Fábio Wanderley Reis 167

NOTÍCIAS DO DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA 187

ESCREVEM NESTE NÚMERO:

BERNARDO SORJ, professor do Departamento de Ciência Política, Doutor em Sociologia pela Universidade de Manchester.

LEO ZAMOSC, pesquisador da Universidade de Manchester, concluindo o Doutorado pela mesma Universidade.

ALEJANDRO PORTES, professor da Duke University, Doutor em Sociologia pela mesma Universidade.

DAVID V. FLEISCHER, professor da Universidade de Brasília, Doutor em Ciência Política pela Universidade da Flórida.

FÁBIO WANDERLEY REIS, professor do Departamento de Ciência Política, Doutor em Ciência Política pela Universidade de Harvard.

☆

As opiniões emitidas em artigos e comentários assinados são de responsabilidade dos respectivos autores.

☆

Endereço para correspondência:

DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da UFMG
Rua Carangola 288, 3º andar
30.000 - Belo Horizonte, Minas Gerais - Brasil

Política e políticas: a ciência política e o estudo de políticas públicas*

Fábio Wanderley Reis

I

O estudo de políticas públicas é uma das áreas em que os cientistas políticos encontraram razões para esperanças de que venham a ser capazes de emular os economistas quanto a rigor e precisão. Acostumados ao trato de complexas questões herdadas de uma velha tradição filosófica, aos olhos de muitos especialistas em ciência política o deslocamento da ênfase para problemas de políticas públicas surge como promissora mudança, através da qual sua disciplina poderia vir a acerrar-se do tão almejado status científico.

(*) Trabalho apresentado ao Seminário Internacional de Análise de Políticas Públicas, Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 27 a 30 de maio de 1975, como contribuição ao tópico "Políticas Públicas, Estratificação Social e Padrões de Desenvolvimento". Em tradução que não me foi submetida e que adultera inteiramente as idéias expostas no texto original em inglês, o trabalho foi anteriormente publicado na *Revista de Administração Pública*, vol. 10, nº 2, abril/junho de 1976. Desejo aproveitar esta oportunidade para desautorizar a versão ali publicada. Na presente versão se reformula extensamente a última seção do texto original.

O fato de que a área de políticas públicas se mostre amplamente receptiva ao recurso a técnicas aparentemente rigorosas — tais como análise de sistemas, análise de custo-benefício, *program-budgting* e outras — pareceria corroborar tais expectativas.

De outro ponto de vista, o interesse pelo estudo de políticas públicas tem sido vinculado ao objetivo de se atingir um novo equilíbrio no volume de esforços dedicados respectivamente ao lado do *input* e do *output* do processo político. Apesar de que a distinção entre tais “lados” se formule de maneiras diversas (*input* versus *output*, processos versus políticas, processos versus conteúdos), não raro se sustenta que a ciência política se ocupou tradicionalmente sobretudo dos aspectos da vida política relacionados ao *input*, e que teria chegado a hora de inclinar-se a balança em favor dos aspectos de *output*. Em certa medida, a expectativa de se alcançar o rigor científico através do estudo de políticas públicas se baseia precisamente na idéia de que os *outputs* são mais diretamente suscetíveis de avaliação racional do que as lutas e tensas formas de interação entre “demandas” e “apoios” que constituem o lado dos *inputs* do processo político.

Seja qual for a correção das afirmações acima enquanto descrição das idéias e expectativas dos que trabalham no campo de políticas públicas (e estou consciente de que não fazem justiça a muito do que se realiza nesse campo), elas me parecem apontar para o que me inclino a ver como o problema básico a ser enfrentado por aqueles que desejem abordar o estudo de políticas públicas *enquanto cientistas políticos*. Haverá um caráter peculiar à análise de políticas públicas que possa ser considerado compatível com as preocupações que distinguem a ciência política? A ênfase nos *outputs* garantirá a expectativa, para a ciência política como tal, de ganhos significativos quer na compreensão de dimensões importantes do processo político, quer em rigor e precisão? Não seria antes o caso de que o êxito do próprio estudo de políticas públicas pela ciência política exija que qualquer pretensão de peculiaridade seja abandonada, e que os fatos da área sejam examinados à luz das mesmas velhas e rebeldes questões da ciência política? Indo mais longe, haveria alguma forma de se empreender precisamente essa tarefa de maneira rigorosa?

Tais indagações parecem apropriadas à discussão de um tópico que relaciona problemas de políticas públicas a temas tais como estratificação social e desenvolvimento. Elas se impõem tanto mais diante do crescente interesse pelo estudo de problemas de políticas públicas no Brasil e na América Latina em geral — do qual são expressões o presente seminário e o que se realizou recentemente em Buenos Aires¹ —, bem como do contexto político em que tal interesse ocorre. A onda de autoritarismo político no continente, cujas pecu-

liaridades com respeito à anterior tradição autoritária latina-americana se mostram de maneira talvez exemplar na sofisticação e permanência do “modelo” brasileiro, trazem para o primeiro plano dos debates políticos alguns dos problemas fundamentais secularmente tratados por filósofos e analistas políticos. Poderemos esperar do incipiente desenvolvimento dos estudos de políticas públicas em nossos países contribuições significativas à compreensão dos importantes problemas *políticos* que enfrentamos?

II

As ciências sociais se vêm presentemente envolvidas numa busca de novos caminhos que reveste interesse crucial para a ciência política e suas relações com o estudo de políticas públicas. Refiro-me a algumas tentativas recentes de redefinição das relações entre a ciência econômica e as demais ciências sociais, particularmente a ciência política. O que têm de desconcertante alguns dos desenvolvimentos correspondentes se revela no fato de que o mesmo rótulo, “nova economia política”, é reivindicado por dois movimentos distintos que, de certa forma, encaminham-se em direções opostas.

No primeiro deles, que tem a ver com os esforços de especialistas associados à chamada “nova esquerda”, o uso daquele rótulo pretende sugerir a “politização da ciência econômica”.² Apesar da heterogeneidade do movimento e da diversidade de temas que lhe podem ser relacionados, no que se refere à posição com respeito ao estudo de problemas econômicos sua principal proposta pode ser descrita como um rechaço às abstrações da economia “tradicional” ou neo-clássica e um esforço por incorporar variáveis sociais e políticas à análise. A posição envolve certa aversão a preocupações teóricas como tal e a disposição de substituí-las pelo empenho de retratar adequadamente o ambiente social e político “concreto” das atividades econômicas, bem como as condições e conseqüências políticas das mesmas. Os aspectos distributivo e redistributivo do comportamento dos atores e variáveis econômicos, bem como problemas de poder e sua interferência com o funcionamento da economia, são trazidos ao foco central das investigações.

Mas o mesmo rótulo é utilizado por um grupo distinto de economistas profissionais para indicar antes o que poderia ser descrito como a “economização da ciência política”. Cético quanto ao que poderão produzir os numerosos “marcos de referência” ou “esquemas conceituais”, de caráter antes definicional, que têm resultado do trabalho teórico dos próprios cientistas políticos, este grupo se empenha na construção, nas palavras de Gordon Tullock, de uma “teoria estrita da política”, de caráter afirmativo e propo-

sional,³ recorrendo para isso à perspectiva e aos instrumentos próprios da ciência econômica — mais precisamente, da micro-economia. A suposição principal é a de que a economia como disciplina científica não se ocuparia de uma espécie particular de bens ou transações distinguidos por sua natureza intrínseca, mas antes de qualquer espécie de situação ou processo onde esteja envolvido um problema de escassez. Isso tornaria a teoria econômica equivalente a uma teoria do comportamento racional como tal, aplicável a qualquer arena (seja ela convencionalmente designada como “econômica”, “política”, “social”) em que tenhamos um problema de utilização de meios escassos para a realização de objetivos de qualquer natureza. Assim, este grupo de “novos economistas políticos” tem baseado seu trabalho teórico no campo da política numa concepção de atores políticos que reproduz na arena política o *homo economicus* dos economistas neo-clássicos, caracterizado pela manipulação eficiente das condições que lhe oferece o ambiente de maneira a maximizar a realização de seus objetivos.

Por razões de conveniência, designemos esses dois movimentos simplesmente como “economia política I” e “economia política II”. Meu propósito ao vincular a abordagem de políticas públicas a essas diferentes maneiras de conceber as relações entre a economia e a ciência política é o de realçar certas ambigüidades na apreciação de desenvolvimentos recentes que se mostram relevantes para o estudo de políticas públicas e para as preocupações centrais destas notas. De certo ângulo, que tem a ver com considerações de eficiência e racionalidade, a análise de políticas públicas pareceria exibir maior afinidade com os economistas políticos de preocupações teóricas (economia política II) do que com a economia política da nova esquerda (economia política I). É sugestivo observar, por exemplo, que, em artigo de William Mitchell publicado há alguns anos, onde se procura contrastar a ciência política ou a sociologia política “convencionais” com a economia política II, as questões básicas a serem tratadas por esta última são formuladas, em grande parte, precisamente em termos dos problemas que têm sido estudados por especialistas em políticas públicas, incluindo o volume e a composição dos orçamentos públicos, a magnitude dos bens e serviços públicos produzidos e assim por diante.⁴ Essa afinidade pareceria reforçada, ademais, pela ênfase em eficiência e racionalidade que marca os recursos às técnicas “rigorosas” anteriormente mencionadas, de uso freqüente pelos analistas de políticas.

Dois supostos relacionados se revelam associados a essa aproximação entre o estudo de políticas públicas e a economia política II. Em primeiro lugar, observa-se a tendência a considerar os problemas que têm tradicionalmente sido tratados pela ciência política ou pela sociologia política con-

vencionais como o “locus” da irracionalidade na vida social e política, como a região da mesma em que forças e comportamentos não-racionais se manifestam. Em segundo lugar, este traço de irracionalidade tende a ser vinculado aos elementos de tensão e de conflito que têm sido destacados como característicos da vida política por uma longa e importante tradição de pensamento político, ao passo que a mesma correspondência se estabelece entre a racionalidade, de um lado, e os elementos de consenso e coesão social, de outro. Isso se nota claramente, por exemplo, no trabalho de Mitchell acima mencionado, onde explicitamente o autor vê uma ponte entre a sociologia política e a economia política II, com a ênfase desta na racionalidade, no fato de que, “mais recentemente, a sociologia política seguiu a liderança de Lipset, Parsons e Kornhauser na ênfase dada ao consenso”, por contraposição à visão da política como o produto de “forças não-racionais” a ser encontrada no realce dado por autores tais como “Mosca, Marx, Pareto, Weber e Michels” aos aspectos de desigualdade, luta, subordinação, divergência de interesse e “todos os aspectos mais ásperos e desagradáveis” da vida política⁵. Em um contexto de interesse mais direto por problemas de políticas públicas, a mesma tendência pode igualmente ser ilustrada com um trabalho de Vernon Van Dyke, no qual, depois de passar em revista diversas tentativas de apreender “a natureza do político”, o autor chega às seguintes definições:

. . . Chamamos uma política ou decisão de não-política quando ela é adotada (. . .) através da aplicação racional do conhecimento pertinente sobre a base de valores ou princípios consensuais; e chamamos uma política ou decisão de política quando ela resulta de barganha, ou luta, ou desejo ou opinião arbitrária. . .⁶

Podem-se perceber facilmente as razões de tal tendência a vincular o racional com o consensual do ponto de vista do especialista em políticas públicas. A possibilidade de se tratar um comportamento ou política em termos de eficácia ou racionalidade requer a adoção do ponto de vista de determinado ator, de maneira que se possam estabelecer com clareza os objetivos da política em questão para se discutirem em seguida os problemas relativos às condições de sua adequada implementação em um ambiente dado. A perspectiva característica dos estudos de políticas públicas tende inevitavelmente a dar ênfase à eficácia *global* das políticas ou decisões, mesmo quando se tem em mente a diversidade de categorias sociais ou de focos de interesses para os quais tais decisões podem ser relevantes. Assim, se se tem de considerar problemas de racionalidade do ponto de vista da sociedade como um todo, tende-se naturalmente a salientar aqueles fatores que permitem ver

as relações entre as diferentes categorias ou focos de interesses como sendo relações do tipo “soma variável”, em que todos têm a possibilidade de realizar ganhos simultâneos, bastando para isso que se tomem as decisões corretas (racionalis). É-se levado, portanto, a eleger o ponto de vista daquele ator que pode ser considerado como expressando o objetivo comum de maximização geral. O Estado, ou alguma agência particular do mesmo em dados casos, surge como o candidato óbvio, manifestando-se a propensão a favorecer aquelas dimensões da estrutura e do comportamento do Estado que permitem vê-lo como o instrumento de objetivos compartilhados, em detrimento dos traços mediante os quais ele se mostra antes como o resultado ou a expressão da luta entre interesses opostos.

O que temos, assim, é que muito do que se faz no estudo de políticas públicas pode ser diretamente vinculado a uma tradição utilitária de pensamento, à qual se é mais naturalmente levado, como sugerido por John Rawls em livro recente, pelo procedimento de adotar “para a sociedade como um todo o princípio da escolha racional efetuada pelo indivíduo tomado isoladamente”.⁷ O Estado, devidamente assistido pelo analista de políticas, assume o lugar do espectador imparcial e capaz de identificação simpática “ao levar avante a necessária organização das aspirações de todos em um sistema coerente de aspirações”.⁸ Nesta concepção da sociedade, diz Rawls,

os diferentes indivíduos são considerados apenas como diversas linhas ao longo das quais os direitos e deveres serão distribuídos e os meios escassos de satisfação serão assignados de acordo com regras destinadas a assegurar o maior grau de atendimento dos desejos. A natureza da decisão tomada pelo legislador ideal não é, portanto, significativamente diferente da do empresário ao decidir como maximizar seu lucro pela produção desta ou daquela mercadoria ou da do consumidor ao decidir como maximizar sua satisfação pela aquisição deste ou daquele conjunto de bens. Em cada um dos casos há uma única pessoa cujo sistema de desejos determina a melhor distribuição de recursos limitados. A decisão correta é essencialmente uma questão de administração eficiente.⁹

Pode muito bem dar-se que o utilitarismo e a perspectiva de eficiência global sejam precisamente o que se faz necessário para assegurar a peculiaridade da análise de políticas públicas como campo de estudos, e podemos encontrar na literatura tentativas de defini-la que se orientam expressamente

nessa direção. É o caso, por exemplo da abordagem de Yehezkel Dror, onde a análise de políticas é explicitamente entendida como “um instrumento prescritivo e heurístico destinado à identificação de políticas preferíveis”.¹⁰ O preço que essa solução exige, contudo, é claramente a despolitização do estudo de políticas públicas, impondo a opção entre fazer análise de políticas ou fazer ciência política.

III

Importará essa posição em reivindicar os direitos do irracional, ou em aceitar a visão que faz da irracionalidade a marca distintiva do político? Longe disso. Pois, diversamente do que sugere Mitchell, não há qualquer afinidade especial entre o favorecimento do consenso, por um lado, e, por outro, o recurso à suposição de racionalidade ao se tratar de construir uma teoria abstrata e proposicional da política, como se dá na economia política II. Ao contrário, os supostos em que se baseiam os esforços teóricos da economia política II têm suas raízes precisamente na tradição contratualista do pensamento político, que postula a *divergência* de interesses entre agentes capazes de racionalidade como seu ponto de partida.¹¹ O objetivo de preservar ou recuperar a dimensão propriamente política, portanto, não acarreta de forma alguma a proposição de que faríamos melhor atendo-nos aos antigos e “frouxos” esquemas conceituais da ciência política ou da sociologia política e abandonando o objetivo de erigir uma teoria mais afirmativa e proposicional da política, a qual parece requerer a suposição de racionalidade de sorte a poder alcançar a forma lógica que permite predições teóricas rigorosas. Para dizê-lo sem rodeios, minha inclinação pessoal é de inteira simpatia à abordagem econômica do problema da teoria política, apesar do sabor de “imperialismo” de parte dos economistas, já que me parece que a referência à escassez — e, portanto, à racionalidade — provê efetivamente uma chave unificadora para a ciência social em geral.

O ponto a ser destacado, contudo, é que o que caracteriza a política enquanto distinta do objeto da ciência econômica (ou do campo geral da ciência econômica, para ser conseqüente com o que acabo de dizer acima) é o fato de que a escassez política, ou a forma politicamente relevante da escassez, tem a ver com a interferência dos objetivos (ou preferências, ou interesses) de uma *pluralidade* de indivíduos ou grupos entre si. Assim, enquanto podemos com propriedade falar de um aspecto econômico do comportamento do solitário Robinson Crusó em sua ilha, somente temos um problema político quando Sexta-feira entra em cena, e na medida em que os interesses

ou objetivos de cada qual têm agora, de alguma forma, que levar em conta os do outro. Para usar as palavras de uma tentativa recente de consolidação e sistematização da teoria que se tem desenvolvido no campo da economia política II.

Começamos com as pessoas, que, para nossos propósitos, são feixes de opiniões sobre a natureza e de preferências sobre as alternativas que a natureza lhes oferece. (. . .) Algumas das preferências em cada feixe dizem respeito a coisas essencialmente privadas (. . .). Tais preferências privadas são em geral de pouca relevância para a política, embora de relevância crucial para a ciência econômica. (. . .). Outras preferências, porém, são essencialmente públicas, no sentido de que sua realização dis respeito não apenas aos que têm tais preferências, mas também a outras pessoas. Neste caso, a realização da preferência de um pode depender crucialmente da negação a outro da possibilidade de realizar a sua própria. (. . .) As preferências cuja realização envolve outras pessoas, e especialmente aquelas que só se realizam através da cooperação com outros ou da negação da possibilidade de que outros realizem as suas preferências, constituem a matéria prima da política.¹²

Como sugerido pela referência à cooperação no texto citado, esta abordagem, que leva a questões relativas às implicações para a implementação (racional) dos objetivos de certo agente que derivam da existência de outros agentes com objetivos possivelmente incompatíveis (ou seja, questões relativas ao que se poderia designar como “a economia da coexistência”, isto é, a política), aponta fatalmente para um problema de coordenação e organização se se pode supor que os agentes em questão não quererão viver num estado de “guerra de todos contra todos”. Em outras palavras, há sempre um problema *constitucional* — um problema de minimizar as externalidades que o comportamento de uns acarreta para os outros e de se alcançar, pelo menos neste sentido, o bem coletivo — a ser enfrentado, em diferentes níveis, por qualquer conjunto de “feixes de preferências” que devam coexistir — ou, o que é crucial, por qualquer conjunto de tais conjuntos. Mas este é um problema importante — na verdade, o problema básico da política e da ciência política — precisamente porque, para recorrer a uma tautologia talvez sugestiva, a existência e ubiquidade do desacordo e de interesses divergentes faz dele algo essencialmente *problemático*, um problema cuja

solução não sobrevém “naturalmente” ou “espontaneamente”. Se se pretende fazer ciência política, portanto — e este é o ponto central desta elaboração de noções que podem parecer triviais a muitos —, seria totalmente impróprio pretender resolver tal problema por hipótese, isto é, pela simples adoção do que caracterizamos previamente como a abordagem utilitária no estudo de políticas públicas.

Se agora retomamos o contraste entre os dois projetos de estabelecimento de uma “nova economia política”, o propósito da referência a tal contraste no contexto de uma discussão de diferentes maneiras pelas quais os cientistas políticos podem abordar o estudo de políticas públicas ficará talvez mais claro. Para começar por este ponto, a aversão à teoria por parte da economia política I no interesse de atingir as realidades do poder e da estrutura social é claramente equivocada. Não há qualquer razão para supor que a teorização abstrata com base nos postulados gerais da teoria econômica (e quero dizer com isso, para ceder à tentação da ousadia de afirmá-lo de maneira explícita, a micro-economia e seus fundamentos neo-clássicos) não possa, em princípio, levar ao tratamento adequado dos problemas que preocupam a economia política I. Mas tais problemas são problemas importantes, e seria irônico que os cientistas políticos se afastassem deles em busca do rigor através da ênfase em políticas públicas no momento mesmo em que um grande número de especialistas em economia começam a se colocar questões que têm tradicionalmente sido cruciais para a ciência política ou a sociologia política. A proposta de politização do estudo de políticas públicas aqui formulada se aproxima claramente, assim, do ponto de vista substantivo, das preocupações básicas da economia política I.

A despolitização do trabalho dos cientistas políticos na área de políticas públicas será particularmente estranha, além disso, na medida em que pretenda reivindicar como sua inspiração o objetivo de recorrer aos instrumentos comparativamente poderosos da análise econômica. Pois tal pretensão estará baseada numa apreciação equivocada do sentido e do alcance desta última, e outro grupo crescente de economistas vem precisamente tentando mostrar, com resultados que justificam pelo menos presunção favorável, como problemas estritamente políticos podem ser adequadamente colocados e rigorosamente analisados com os recursos da teoria “econômica”. A receita, portanto, consistiria na fusão das preocupações teóricas da economia política II com questões substantivas do tipo das que são formuladas pela economia política I.

Observada do ponto de vista das relações entre problemas de políticas públicas, por um lado, e de estratificação social e padrões de desenvolvimento, por outro, a posição acima indicada com respeito à definição do

objeto da ciência política permite a formulação de algumas proposições gerais que poderiam representar pontos de partida adequados. Para enunciá-los numa linguagem cujo parentesco com a dialética entre a divergência de interesses e o problema da cooperação será talvez claro, o problema da *produção* de poder para a realização de objetivos coletivos, que pode ser visto como o problema central da análise “técnica” de políticas públicas orientada por considerações de eficácia, somente adquire significado do ponto de vista da ciência política porque se encontra relacionado de maneira complexa à questão da *distribuição* do poder. Essa proposição tem importância para questões relacionadas à estratificação social não apenas porque qualquer “solução” ao problema da produção de poder ao nível da sociedade como um todo estará a um tempo condicionada pela distribuição de poder prevaemente e fadada a ter relevantes conseqüências para a mesma: outro aspecto relacionado tem a ver com o fato de que o próprio problema da produção de poder surge não somente ao nível da sociedade como um todo, mas também ao nível de coletividades parciais, entre as quais as que correspondem às classes sociais como focos potenciais de ação coletiva são especialmente importantes. Isso apresenta, naturalmente, pontos de contato óbvios com a noção de agregação de interesses, levando à questão relativa às maneiras pelas quais as restrições de ordem estrutural e sócio-psicológica que pesem sobre o processo de agregação de interesses ao nível das classes favorecem ou dificultam certos padrões de tomada de decisão na esfera de políticas públicas, padrões estes que, por sua vez, reagem sobre o potencial de produção de poder e de ação coletiva de classe exibido pelas diferentes classes sociais.

Estritamente nesses termos, esta é uma área de problemas que não tem recebido muita atenção nos trabalhos teóricos da economia política II, embora muito do que se tem feito com respeito a problemas afins seja certamente pertinente e possa provavelmente desenvolver-se de maneira a dar conta dos aspectos peculiares à área (como, por exemplo, algumas das proposições de *The Theory of Political Coalitions*, de William Riker).¹³ Minha principal preocupação aqui, contudo, não é a questão de como desenvolver uma teoria adequada da política a partir da abordagem econômica, questão que se aflorou apenas por suas conexões com o problema das relações entre a ciência política e o estudo de políticas públicas. Do ponto de vista de como levar avante a análise de políticas com um conteúdo propriamente político, as formulações anteriores me parecem ter certas conseqüências para as quais me volto agora, referindo o problema especificamente ao contexto brasileiro contemporâneo.

Em linguagem familiar aos especialistas em políticas públicas, a proposição básica poderia talvez ser formulada em termos de que o estudo de políticas públicas pelos cientistas políticos no contexto brasileiro contemporâneo deveria dirigir-se sobretudo ao que Robert Salisbury chamou de políticas “constitucionais”, definidas como aquelas que têm a ver com “as características estruturais do sistema *authoritative* de decisões, ou seja, do governo”.¹⁴ A referência especificamente a esta definição é um tanto enganadora, porém, pois com o termo pretendo antes realçar, como se dá também com a elaboração que faz o próprio Salisbury das possíveis direções em que caberia orientar o estudo de políticas constitucionais, os complexos vínculos entre o governo e — para abreviar — a “sociedade”, ou os vínculos entre os lados de *input* e *output* do processo político, na medida em que afetam as “características estruturais do governo” mencionadas na definição. Para retomar o sentido em que utilizei anteriormente o termo “constitucional” ao procurar caracterizar o objeto da ciência política, a ênfase se dirige aqui à tensa busca pelos agentes políticos de uma solução para o problema constitucional tal como este se coloca ao nível da sociedade como um todo, bem como às “regras do jogo” que prevalecem em qualquer momento dado, tanto do ponto de vista de seu papel como expressão de relações de poder quanto de suas implicações com respeito às “chances” de que desfrutam diferentes grupos ou classes de realizarem seus interesses. Tal foco parece claramente necessário quando se trata de problemas de estratificação social. A natureza dos condicionamentos políticos que no momento pesam sobre a tomada de decisões na esfera do Estado em nosso país, porém, me parece impô-lo como guia do estudo de políticas públicas no Brasil de maneira muito mais geral.

Essa proposta, tal como a vejo, está inteiramente de acordo com a perspectiva sugerida em trabalho recente de Guillermo O'Donnell e Philippe Schmitter (onde, ademais, ela é apresentada como expressando um claro consenso do seminário de Buenos Aires sobre políticas públicas anteriormente mencionado), a saber, a de que o estudo de políticas públicas deveria ser empreendida do ponto de vista de “o Estado em ação”.¹⁵ Tal perspectiva, a meu ver, importa em que as políticas específicas (ou conjuntos de políticas) que venham a ser tomadas para estudo sejam consideradas como *indicadores* no esforço para se alcançar um diagnóstico adequado do Estado — do Estado brasileiro em nosso caso. Outra conseqüência é que o estudo de políticas públicas não merece o tempo e a energia dos cientistas políticos se ele pelo menos não tem em vista explicitamente o objetivo de avançar

em rigor e precisão com respeito ao conhecimento vago que agora temos dos aspectos especificamente políticos do experimento autoritário que se desenvolve, seus esforços e hesitações relativamente a sua própria institucionalização e seus prospectos de evolução.

Um passo preliminar a ser dado como preparação para essa tarefa corresponderia ao estabelecimento de um "mapa" ou taxonomia de dimensões ou áreas de políticas públicas, ou das formas pelas quais o Estado se relaciona com a sociedade. Uma primeira tentativa nesse sentido, que provê um bom ponto de partida, já pode ser encontrada no trabalho de O'Donnell e Schmitter acima mencionado. O esboço aí elaborado é paralelo em grande medida, no que se refere às principais categorias utilizadas, a vários esforços teóricos prévios no estudo de padrões de desenvolvimento do Estado-nação moderno, dos quais a distinção estabelecida por Dankwart Rustow entre os problemas de autoridade, identidade e igualdade é um exemplo que poderia servir igualmente bem como marco geral de orientação desde que se explorassem plenamente as condições requeridas para a "solução" de cada um desses "problemas" e as implicações das relações que ocorrem entre as diversas dimensões.¹⁶

Seja como for, algo que poderia necessitar correção se se escolhe partir do esquema proposto por O'Donnell e Schmitter é a ênfase relativamente reduzida que aí se dá aos aspectos correspondentes ao que Rustow designa como o problema da igualdade, que tem a ver basicamente com os graus e formas em que os "setores populares" vêm a participar do sistema sócio-econômico e político. Tendo em vista que o novo Estado autoritário brasileiro representa antes de tudo uma reação ao problema posto pela emergência dos setores populares à participação social e política, essa dimensão é obviamente crucial, independentemente de sua relevância com respeito ao tópico das discussões do presente seminário para o qual estas notas se destinam a contribuir. Nessa ordem de idéias, seríamos levados a destacar o estudo daquelas políticas diretamente relacionadas com a manutenção e viabilização dos próprios traços autoritários e excludentes do regime: as que têm a ver com seu aparato repressivo e de informações; com o controle de órgãos de representação de classe ou categorias sociais; com as relações entre os militares e grupos civis (políticos, partidos, sindicatos, empresários); com as relações entre o recurso a instrumentos de coerção direta e a instrumentos de legitimação e manipulação propagandística e simbólica; e assim por diante. Particularmente interessante, talvez, dentro da esfera de problemas de legitimação do regime autoritário, seria explorar a ocorrência efetiva de certos padrões à primeira vista pouco plausíveis de se relacionarem os objetivos e os efeitos de políticas alternativas: como sugerem os resultados eleitorais

e alguns outros tipos de evidência, o regime aparentemente desfrutou de maior aquiescência enquanto afirmou aberta e rigidamente suas feições autoritárias do que quando começou a manifestar preocupação com problemas tais como redistribuição econômica e abertura política.

Ao invés de tentar estabelecer listas de problemas específicos que poderiam ser tratados, porém, concluirei com a breve elaboração de alguns aspectos fundamentais da discussão que se vem processando no país com respeito à natureza do modelo político em vigor, suas relações com o modelo econômico e seus prospectos de transformação. O problema do intervencionismo e da expansão crescente do Estado brasileiro e das conseqüências dessa expansão para a questão de autoritarismo versus liberalismo emerge como ponto crucial na discussão. A relevância do problema num contexto em que se busca recuperar o conteúdo estritamente político no estudo de políticas públicas parece bastante clara, pois se privilegia aqui o exame da articulação da feição eminentemente política do Estado expressa no autoritarismo com a atuação do Estado *sócio-economicamente* ativo que a abordagem de políticas públicas supõe.

Algumas das posições que resultam da confusão acarretada pelas circunstâncias particulares em que intervencionismo e autoritarismo se combinam na atualidade brasileira podem ser descritas como segue. De um lado, sobretudo setores empresariais e da grande imprensa, desejosos de verem a atuação econômica do Estado limitada ao âmbito compatível com o papel de incentivador da iniciativa privada e temerosos dos riscos e das restrições impostas a esta última pela expansão do Estado, brandem os lemas do liberalismo clássico e apregoam a liberalização política do regime. De outro lado, e em parte como conseqüência da correspondência que assim se evidencia entre uma proposta politicamente liberalizante e certos interesses privados poderosos, de setores que em princípio se oporiam ao autoritarismo vigente brota com insistência e nitidez crescentes uma proposta alternativa, que toma como premissa a idéia de que as condições associadas à expansão estatal negam viabilidade às tradicionais fórmulas políticas liberais e pretende ver na própria expansão do Estado o instrumento, a prazo mais ou menos longo, de um objetivo básico de democracia social. Nesta proposta, os traços específicos de autoritarismo político tendem a ser vistos, se não como a negação de valores que se aceita sejam sacrificados de vez em prol da almejada democracia social, pelo menos como algo em si mesmo instrumental para a consecução deste objetivo, o qual, na medida em que se realize, criaria gradativamente as condições que inviabilizariam o próprio autoritarismo e viriam permitir a afirmação de direitos civis e políticos básicos em termos

distintos dos das fórmulas liberais ultrapassadas, convertendo-se assim o autoritarismo no agente de sua própria dissolução a longo prazo.

Alguns dos problemas básicos do pensamento político em todos os tempos se encontram envolvidos na questão, sobretudo o intrincado e fundamental dilema das relações entre liberdade e igualdade, e a possibilidade de uma tomada de posição lúcida a respeito suporia não apenas o adequado esclarecimento analítico das relações entre valores como os mencionados, das tensões resultantes da busca de sua realização no jogo político concreto e do papel aí cumprido pelo Estado, mas também o esforço de diagnosticar com justeza a realidade política brasileira à luz das proposições que se originem daquele trabalho analítico preliminar. Naturalmente, o diagnóstico correto da realidade política brasileira é algo que supostamente resultaria de um esforço coletivo de pesquisa no qual se incluiriam precisamente os estudos de políticas públicas na perspectiva aqui proposta. Parece possível e oportuno, porém, no contexto da rápida análise aqui ensaiada, procurar avançar algumas ponderações que permitam iluminar a maneira pela qual se articulam o nível de exploração analítica e o do diagnóstico concreto, e assim talvez principiar a esclarecer os supostos em que se baseiam algumas posições que se vão tornando moda com respeito ao problema político brasileiro.

Uma forma de se dar conteúdo talvez mais concreto ao dilema acima exposto em termos das relações entre liberdade e igualdade seria formulá-lo em termos da distinção entre uma concepção “negativa” da liberdade como a mera ausência de coerção, envolvendo a garantia de certos direitos civis e políticos básicos, e uma concepção “positiva” da liberdade, envolvendo a exigência da criação de condições para a participação nos benefícios da atividade econômica e social e a expansão da idéia de direitos do cidadão de forma a incluir também a noção de direitos econômico-sociais. Deixando de lado aqui as dificuldades na convivência dos ideais de liberdade e igualdade que poderia explicitar uma análise em nível mais abstrato¹⁷ e tomando a questão em termos de “direitos liberais” versus “liberdades positivas”, são triviais algumas observações que se podem fazer com respeito ao papel comumente atribuído ao Estado no que se refere às relações entre os dois aspectos. Assim, o zelo pelos direitos liberais envolve tradicionalmente uma postura de desconfiança com relação ao Estado e a afirmação da necessidade de contê-lo e restringi-lo, já que a ideologia liberal vê nele não apenas o foco por excelência da tirania política em seus aspectos mais burdos, mas também, na medida em que se transforme em agente econômico direto, a ameaça à livre iniciativa dos atores econômicos privados. Por contraste, ao zelo pelas liberdades positivas ou pelos direitos econômico-sociais se associa a atribuição de um papel positivo ao Estado, seja sob a forma do “welfare state” que resulta das

lutas em que se modifica e expande o ideal liberal de cidadania, seja, com mais razão, nos casos em que um movimento revolucionário bem sucedido empolga o aparelho do Estado e faz dele o instrumento da transformação profunda da sociedade.

Se procuramos traduzir essa dualidade de perspectivas em termos das noções anteriormente introduzidas de produção e distribuição de poder — o que será talvez útil para o esclarecimento de certos aspectos do problema básico em questão —, poderia parecer natural, à primeira vista, o estabelecimento de uma correspondência segundo a qual a defesa de direitos liberais privilegiaria as questões de distribuição de poder (já que se trata de conter e limitar o poder relativo do Estado frente à sociedade, ou o poder do Estado sobre a sociedade), enquanto que a posição orientada para a promoção dos direitos econômico-sociais privilegiaria questões de produção de poder (pois se trata de criar as condições de eficácia para a atuação de um Estado ativo na promoção de determinados fins). As coisas se modificam, porém, quando examinadas com mais vagar.

Em primeiro lugar, há claramente um sentido em que cabe recuperar a atuação do Estado como fator *positivo* de garantia ou promoção dos direitos liberais. Não é preciso ser propriamente hobbesiano, nem contemplar a condição de beligerância ou insegurança generalizada visualizada por Hobbes em seu “estado da natureza”, para reconhecer na ausência de mecanismos institucionais que historicamente se têm consubstanciado na atuação efetiva do Estado o perigo de comprometimento radical de certas “liberdades liberais”¹⁸: basta para tanto reconhecer o núcleo válido da análise de um Huntington — quaisquer que sejam os problemas dessa análise quanto a aspectos diversos — relativamente à oposição entre sociedades “cívicas”, que contam com instituições efetivas produzidas ao longo de um lento processo de amadurecimento nos embates políticos, e sociedades “pretorianas”, onde, na carência de tais instituições, o entrecchoque direto de forças sociais diversas dá a última palavra no jogo político aos militares, pelo fato simples de que detêm o controle direto dos instrumentos de coerção física¹⁹. Isso significa que, mesmo na perspectiva da garantia dos direitos liberais, o Estado tem não apenas que ser contido ou neutralizado em certos aspectos de sua atuação, mas também que ser *construído* de maneira adequada, e o êxito deste processo de construção é *condição* para sua contenção eficaz.

De outro lado, porém, é igualmente claro que a atuação do Estado interventor e ativo pode dar-se em direção que se *opõe* aos direitos econômico-sociais ou às liberdades positivas, e a *intervenção* do Estado pode revelar-se o instrumento para garantir graus diferentes de liberdades positivas para diferentes classes, por exemplo, ou para *restringir* a participação

econômico-social de determinadas classes. Não creio ser necessário destacar a maneira pela qual a mescla autoritarismo-intervencionismo tem, no caso brasileiro, conseqüências excludentes, do ponto de vista sócio-econômico, para amplos setores da população.

Transposta essa aparente indeterminação em termos das noções de produção e distribuição de poder, a observação que cabe ressaltar é a de que a questão da distribuição social de poder, que se traduz mais ou menos diretamente na de se saber a que interesses o Estado é sensível (ou, no limite, de que interesses controlam o Estado) precede à questão da forma positiva ou negativa assumida pela atuação do Estado tanto no que se refere aos direitos liberais quanto no que diz respeito às liberdades positivas, e são precisamente as vicissitudes da luta política relacionada à distribuição social de poder que determinam em última análise aquela atuação em ambos os aspectos. Assim, a discussão do problema do Estado enquanto agente de implementação eficaz de fins dados está condicionada, em ambas as áreas, pelo problema da distribuição de poder, o que significa precisamente que os fins não são dados, mas surgem da confrontação e do embate políticos. E isso é válido ainda que caiba reconhecer que, uma vez que desse embate resulte a definição de certos interesses como prioritários para a atuação do Estado, um volume maior ou menor de recursos — ou de poder, no sentido amplo em que aqui se adota a expressão — poderá ser empregado na realização dos objetivos que daí decorram, da mesma forma que o problema da mobilização de recursos ou da produção de poder se colocará também para aqueles setores cujos interesses se vêem excluídos ou preteridos — e a estrutura geral de distribuição de poder prevalecente se verá por sua vez afetada pelo êxito que venham a obter as diversas forças nos respectivos esforços de produção de poder.

Não pretendo que o que resulta dessa rápida discussão represente grande novidade, e ela me parece mesmo não fazer mais do que reiterar, por um caminho que parte da maneira pela qual certos problemas se colocam no atual cenário político brasileiro, alguns postulados consagrados da sociologia política. Creio que ela se justifica, porém, precisamente pelo oportuno dessa reiteração diante de um quadro em que a perplexidade e o “wishful thinking” têm levado vários dos que se têm envolvido na discussão da situação política brasileira a propostas que esquecem aqueles postulados consagrados, não podendo tais propostas escapar, portanto, da exigência de que sobre elas recaia o ônus da prova. Mais especificamente, da análise anterior me parece derivar a necessidade do reconhecimento de que, numa situação em que o intervencionismo estatal extrai do autoritarismo político a garantia da sensibilidade do Estado a determinados setores e da exclusão sócio-eco-

nômica de outros e na qual inexistente a possibilidade de transformação revolucionária através da ação autônoma dos excluídos, a liberalização, a superação do autoritarismo enquanto tal surge como a forma mais imediata e natural de se encaminhar a procura da meta de alteração da distribuição de poder prevalecente, já que através dessa liberalização se estariam obviamente criando condições mais favoráveis à mobilização e agregação dos interesses excluídos e à produção de poder por parte deles.

Por certo, subjacente às propostas que buscam fazer do autoritarismo o instrumento de sua própria dissolução e da implantação da democracia social está um diagnóstico da realidade brasileira que vê na expansão do Estado um fator de crescente autonomia deste, autonomia que em si mesma representaria alteração significativa da distribuição de poder existente ao reduzir o grau em que o Estado se apresenta como a expressão direta de certos interesses. Além disso, é preciso enfrentar o fato de que um dos componentes do dilema em que se debate a vida política brasileira, e talvez o fator principal de permanência do autoritarismo, é precisamente o reconhecimento de que a abertura ou liberalização representa o risco de se verem afetadas de maneira importante as relações de poder existentes — derivando-se daí razões para uma espécie de assunção do autoritarismo que podem alardear estarem fundadas numa postura de realismo político.

Contudo, pretender tomar a relativa autonomia que resulta da expansão do Estado na esfera econômica como indicando que o autoritarismo possa como que mudar de sinal e transformar-se no agente de hostilização efetiva, permanente e eficaz dos interesses até aqui dominantes significa pura e simplesmente abrir mão da sociologia. E com ela do realismo, pois parece bastante claro o que há de voluntarismo no melhor dos casos inconseqüente numa atitude de pretenso realismo que encontra na suspeita do poder autoritário frente às camadas populares e no temor de seu fortalecimento político a razão que venha a levar este mesmo poder a se auto-dissolver no curso de um processo mais ou menos longo em que as camadas populares se fortalecem. Sem falar do que caberia esperar — se se admite que, em alguma forma particular de conduzir-se, esse processo possa corresponder às metas dos titulares atuais ou futuros do poder autoritário — de uma “democracia” social e política que apostasse na domesticação autoritária dos setores populares para alcançar a liberação e afirmação futuras dos mesmos.

Dir-se-á que tudo isso deságua na necessidade de optar entre dois sonhos: o do autoritarismo como instrumento da democracia plena e efetiva e o da abdicação liberalizante do poder autoritário. Resta ponderar, porém, além de que há sonhos mais e menos absurdos, que o dilema político vivido pelo país se apresenta como tal não apenas pela inermidade e perplexi-

dade que o atual regime engendra entre os setores da sociedade brasileira que ele cerceia e reprime, mas também pela incerteza e pelos riscos que sua permanência encerra para os próprios titulares do poder autoritário – e que levam a que o empenho de não perderem a oportunidade de serem eles próprios os condutores de um processo efetivo de liberalização possa acabar por surgir a seus olhos como a opção ditada pelo realismo.

Sem dúvida, não há transição automática entre o nível em que se desenvolvem as reflexões acima e o da seleção de formas específicas de abordar o estudo das políticas concretas do Estado. Proponho, contudo, que o objetivo de se poder dizer algo não trivial sobre indagações como as que são assim colocadas deve definir o arcabouço de tal estudo.

NOTAS

- 1) Esse seminário teve lugar no Instituto de Desarrollo Económico y Social, em junho-agosto de 1974, versando sobre o tema “Estado e Políticas Públicas na América Latina”.
- 2) Uma conveniente apresentação crítica das posições da “nova esquerda” no campo da análise econômica pode ser encontrada em Assar Lindbeck, *The Political Economy of the New Left: An Outsider's View* (Nova Iorque: Harper & Row, 1971).
- 3) Gordon Tullock, “Theoretical Forerunners”, Apêndice 2 de James M. Buchanan e Gordon Tullock, *The Calculus of Consent: Logical Foundations of Constitutional Democracy* (Ann Arbor: The University of Michigan Press, 1962).
- 4) William C. Mitchell, “A Forma da Teoria Política Vindoura: Da Sociologia Política à Economia Política”, em Seymour M. Lipset (ed.), *Política e Ciências Sociais* (Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1972), p. 153.
- 5) *Ibid.*, p. 156-7.
- 6) Vernon Van Dyke, “Process and Policy as Focal Concepts in Political Research”, em Austin Ranney (ed.), *Political Science and Public Policy* (Chicago: Markham Publishing Co., 1968), p. 33-4.

- 7) John Rawls, *A Theory of Justice* (Cambridge: Harvard University Press, 1971), p. 26-7.
- 8) *Ibid.*, p. 27.
- 9) *Ibid.*, p. 27.
- 10) Yehezkel Dror, *Design for Policy Sciences* (Nova Iorque: American Elsevier Publishing Co., 1971), p. 55 nota.
- 11) Para a elaboração explícita das raízes contratualistas da economia política II em um dos trabalhos mais importantes nesse campo, bem como o rechaço explícito da visão orgânica (utilitária) do Estado, veja-se Buchanan e Tullock, *The Calculus of Consent*, op. cit., p. 11 ss., e especialmente o Apêndice I ao mesmo volume, sob o título “Marginal Notes on Reading Political Philosophy”, de autoria de James M. Buchanan, p. 317 ss. Para o contraste entre contratualismo e utilitarismo no que se refere a suas implicações para concepções da justiça social, veja-se Rawls, *A Theory of Justice*, op. cit.
- 12) William H. Riker e Peter C. Ordeshook, *An Introduction to Positive Political Theory* (Englewood Cliffs: Prentice-Hall, 1973), p. 1-2.
- 13) William H. Riker, *The Theory of Political Coalitions* (New Haven: Yale University Press, 1967).
- 14) Robert H. Salisbury, “The Analysis of Public Policy: A Search for Theory and Roles”, em Ranney (ed.), *Political Science and Public Policy*, op. cit., p. 154.
- 15) Guillermo O'Donnell e Philippe Schmitter, “Work Plan for the Study of Public Policy in Latin America”, mimeografado, p. 2.
- 16) Cf. Dankwart A. Rustow, *A World of Nations: Problems of Political Modernization* (Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1967).
- 17) Uma interessante análise teórica das relações entre as noções de liberdade e igualdade se encontra em Ralf Dahrendorf, “Liberty and Equality”, incluído no volume *Essays in the Theory of Society* (Londres: Routledge & Kegan Paul, 1968), do mesmo autor.

CADERNOS DO DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

- 18) Raymond Aron utiliza essa expressão em “Liberté, libérale ou libertaire?”, incluído no volume de sua autoria *Études Politiques* (Paris: Gallimard, 1972), texto de grande relevância para os problemas aqui considerados. Igualmente relevante é “Pensée sociologique et droits de l’homme”, constante do mesmo volume.
- 19) Veja-se Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies* (New Haven: Yale University Press, 1968), especialmente capítulos 1 e 4.