

Esquema geral para a análise de políticas públicas: uma proposta preliminar*

OLAVO BRASIL DE LIMA JÚNIOR** e
WANDERLEY GUILHERME DOS SANTOS***

A análise de políticas públicas, embora recente, é uma área de pesquisa em franco desenvolvimento, já tendo produzido para os cientistas sociais abordagens diversas e descobertas interessantes. As controvérsias são abundantes e referem-se à melhor forma de conhecer como são tomadas as decisões, sob que conjunto de determinantes e com que conseqüências. Ainda que possa parecer exagero afirmar que existe um sólido corpo de conhecimentos relacionados com os problemas que preocupam os analistas de políticas públicas, é realista admitir que, após cerca de duas décadas de pesquisas empíricas e discussões teóricas, já se conseguiu, pelo menos, relacionar o tipo de questões que exigem respostas, pelo menos tentativas. Muitas linhas de pesquisa têm surgido no campo ainda restrito de análise de políticas públicas e talvez não seja de todo prematuro tentar integrar as que parecem mais promissoras.¹ Nosso principal objetivo, neste trabalho, será, portanto,

* Trabalho apresentado no Seminário Internacional de Análise de Políticas Públicas, promovido pela Escola Brasileira de Administração Pública da Fundação Getúlio Vargas, de 27 a 30 de maio de 1975.

** Coordenador de pesquisas no Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro.

*** Professor e chefe do Departamento de Estudos Organizacionais da EBAP.

¹ Para uma revisão geral no campo das análises comparativas, veja Hofferbert, Richard I. *State and community policy studies; a review of comparative input-output analysis*. In: Robison, James. ed. *Political Science Annual*, Indiannapolis, Bobbs Merrill, v. 3, 1972; Rose, Richard. *Comparing public policy: an overview*. *European Journal of Political Research*, v. 1, 1973. Fowler, Edmund P. *Comparative policy*

articular alguns dos conceitos que levam a um mapa relativamente bem integrado de *questões* sobre políticas públicas.

Inicialmente, faremos uma breve revisão de parte da literatura existente sobre o assunto; a seguir desenvolveremos dois conceitos básicos para o nosso propósito: estabilidade política, e circulação de elites. E, finalmente, examinaremos conceitos tais como estrutura de escassez, divisão social do trabalho e "complexificação" social, que são, talvez, os mais importantes para o mapa que estamos tentando delinear.

Permeando a maior parte da literatura, verifica-se uma tendência para considerar as políticas públicas, antes de tudo, como *variáveis dependentes*. E, o que é mais importante, existe a suposição de que as políticas públicas são transparentes, isto é, uma vez identificado um conjunto de atributos prévios, decorreria daí um certo tipo de política pública; as divergências referem-se ao conjunto de fatores determinantes que tenha sido escolhido.

Neste artigo, para fins de argumentação, denominaremos as duas orientações básicas, em relação ao conjunto de fatores determinantes selecionados, como as posições externalista e internalista. Consideraremos primeiro a posição externalista.

A *posição externalista*: preservando uma tradição sociológica há muito estabelecida, alguns autores chamam a atenção para o fato de que o que determina as políticas públicas é a estrutura social da sociedade, estabelecendo, por conseguinte, que fatores situados fora das fronteiras governamentais têm a capacidade de determinar a forma e o conteúdo das políticas públicas. Em que parte do ambiente acham-se localizados tais fatores? De que modo afetam as políticas públicas? Há três variantes básicas da posição externalista: a abordagem elitista, a de grupos, e a ecológica, ou seja, o chamado "modelo de recursos".

Para as abordagens elitista e de grupos, o problema fundamental consiste em determinar quem são os atores envolvidos no processo decisório; no primeiro caso, torna-se apenas necessário identificar o comportamento e as atitudes das elites políticas, podendo-se, assim, inferir o conteúdo das políticas. Modificações nestas ocorrerão *se e quando* ocorrerem mudanças de elites,² já que elas refletem a composição social da sociedade e sua configuração de poder.

No caso da abordagem de grupos, a ênfase situa-se nos constantes processos de mobilização, articulação e confrontação dos grupos de interesse.³

analysis and the problem of reciprocal causation. In: Craig, Liske *et alii*. *Comparative public policy: issues, theory and method*. Beverly Hills, California, Sage Pub., 1974. Santos, Wanderley G. dos. *Comparative public policy analysis: an non-exhaustive inventory of queries paper* apresentado em congresso realizado em Buenos Aires, no Instituto Torcuato di Tella. 11-15 agosto de 1974.

² Para uma discussão mais ampla, veja Dye, Thomas R. & Zeigler, Harmond. *The irony of democracy*. Belmont, Wadsworth, 1970.

³ Truman, David B. *The government process*. New York, Knopf, 1951; Latham, Earl. Group basis of politics. In: Eulau, Heinz *et alii*. *Political behavior*, New York, Free Press, 1956.

Os cientistas filiados a esta corrente orientam-se no sentido de que a decisão de problemas específicos é tomada em diferentes arenas, já que grupos distintos possuem interesses diversos. Embora o próprio governo seja a arena legítima, os grupos sociais podem, em situações particulares, articularem-se com setores governamentais e mesmo da elite: portanto, não é mais possível identificar uma elite estável orientando e decidindo sobre todas as questões, posto que tal elite não existe.

A diferença essencial entre a abordagem de elite e de grupos consiste na pressuposição, implícita na primeira, de que os principais formuladores de decisões políticas são os mesmos, seja qual for o problema, ao passo que os adeptos da abordagem de grupos pretendem identificar arenas diversas (isto é, atores diferentes), dependendo do tipo de problema a ser tratado.

A abordagem ecológica (ou “modelo dos recursos”),⁴ finalmente, indica a necessidade de reconhecer as características ambientais como os fatores determinantes das políticas públicas, principalmente operacionalizadas como níveis de despesas e/ou de serviços. A abordagem ecológica alcança sua formulação mais penetrante quando encara a estrutura social (os indicadores socioeconômicos) como parâmetros para os formuladores de decisões. Sua contribuição básica reside no fato de que pelo menos uma dimensão explícita da política pública — níveis de despesas e/ou de serviços — é parcialmente determinado pelo nível de recursos disponíveis.

A *posição internalista*: segundo os adeptos desta orientação, os fatores determinantes das alterações nas políticas públicas constituem-se em um conjunto de características do próprio aparato governamental e não ao meio ambiente em um sentido mais amplo. Geralmente, essa posição identifica processos decisórios dentro da estrutura governamental, e aqui a *abordagem incremental* é um dos exemplos mais típicos.⁵

⁴ A literatura “ecológica” é bastante extensa no campo da política pública. Algumas contribuições fundamentais são: Dawson, Richard & Robison, J. Inter-party competition, economic variables and welfare policies in the American States. *The Journal of Politics*, v. 25, May 1963; Dye, Thomas. Income inequality and American state politics. *American Political Science Review*, v. 62, Mar. 1969; Hofferbert, Richard. The relation between public policy and some structural and environmental variables in the American States. *APSR*, v. 60, Mar. 1966; Ecological development and policy change in the American States. *Midwest Journal of Political Science*, v. 10, Nov. 1966; Socio-economic dimensions of the American States: 1890-1960. *Midwest Journal of Political Science*, v. 12, Aug. 1968; Dye, Thomas. *Politics, economics and the public*. Rand McNally, 1966; Sharkansky, Ira. *Spending in the American States*. Rand McNally, 1967; *The politics of taxing and spending*. Bobbs Merrill, 1969; e Economic theories of public policy: resource-policy and need-policy linkages between income and welfare benefits. *Midwest Journal of Political Science*, v. 25, Nov. 1971; Alt, James E. Some social and political correlates of county-borough expenditures. *European Journal of Political Science*, v. 4, p. 49-62; Fried, Robert C. Communism, urban budgets and the two Italies: a case study in comparative urban government. *Journal of Politics*, v. 33, 1971; Hayes, Margaret D. *Policy-outputs in the Brazilian states: 1940-1960 — Political and economic correlates*. Beverly Hills, Sage Publications.

⁵ Para a abordagem incrementalista veja: Lindblom, Charles E. The science of muddling through. *Public Administration Review*, v. 19, 1959; Braybrooke, David & Lindblom, C. *A strategy of decision*. New York, The Free Press, 1963; Wildavsky, Aaron. *The politics of the budgetary process*. Boston, Little Brown, 1964; Davis, Otho O.; Dempster, M. A. H. & Wildavsky, A. The theory of the budgetary process. *APSR*,

Tanto a orientação externalista como a internalista possuem vantagens e desvantagens. Os externalistas não dão respostas a vários problemas importantes; a perspectiva elitista, por exemplo, não considera a possibilidade de mudança de política em virtude de uma alteração na percepção e atitudes da elite, sem que tenham ocorrido modificações na própria elite, em consequência, digamos, de uma situação de crise.

Para os teóricos da abordagem de grupos, a política pública é sempre o resultado do equilíbrio alcançado na luta entre grupos; mudanças nas políticas ocorrerão com alterações na influência relativa de qualquer grupo de interesse. A deficiência básica desta abordagem reside na fragilidade da explicação dentro de uma perspectiva comparada (exceto do tipo *ex post facto*) e na impossibilidade de prever mudanças nas políticas. De que maneira se poderia estimar modificações na influência relativa de qualquer grupo de interesse a fim de se explicar mudanças na política, a não ser através de indicadores daquilo que cada grupo retira (benefícios) dos processos políticos?

A abordagem externalista — neste caso, a corrente ecológica — pressupõe que a disponibilidade dos recursos ambientais efetivamente influi no nível das despesas públicas, embora os próprios processos mediadores não tenham ainda sido definitivamente estabelecidos; a ausência da explicitação de processos mediadores consiste exatamente na sua maior fragilidade.

As orientações que acabamos de examinar não levam em consideração a possibilidade de *feedback*, isto é, que as políticas realmente afetam o ambiente e a própria estrutura governamental. De fato, como deveríamos proceder para nos aproximarmos de um mapa geral de análise de políticas públicas, em que as políticas fossem também concebidas como variáveis independentes? Como explicitar os processos de intermediação entre determinantes ecológicos da política pública e o processo decisório intragovernamental?

Tudo indica que as orientações externalista e internalista, brevemente expostas, não são mutuamente exclusivas. Há uma evidente necessidade de um esforço de integração cujo objetivo seria aumentar o poder de explicação e de predição da análise de políticas públicas, dentro de um enfoque comparativo.

v. 60, n. 3, Sep. 1966 e Towards a predictive theory of government expenditures: U. S. domestic appropriations. *British Journal of Political Science*, v. 4, p. 419-52. Veja também Crecine, John P. A computer simulation model of municipal budgeting. *Management Science*, v. 13, n. 11, July 1967: *Governmentnt problem-solving*. Chicago, Rand McNally, 1969; e A simulation of municipal budgeting: the impact of problem environment. In: Sharkansky, Ira, ed. *Policy analysis in political science*. Chicago, Markham, 1970. Para uma visão geral da análise da política pública no caso brasileiro, veja Santos, Wanderley G. dos & Lima Júnior, Olavo Brasil de. Public policy analysis in Brazil — concepts, problems an the state of the art. *Third World*, Transaction Periodical Consortium, 1975.

Para o analista que não tenha aderido completamente a um modelo único de análise, poderá parecer que a ingenuidade de considerar as decisões políticas como produtos automáticos do determinismo ecológico não poderá ser solucionada por outra, ou seja, julgar que os formuladores de decisões possam fazer tudo que desejem.

Um dos propósitos básicos da análise de políticas públicas consiste em explicar quando e por que as políticas mudam. Aparentemente seria fácil dizer que as políticas se alteram quando mudam as elites políticas. Teríamos então duas variáveis a considerar: a estabilidade do processo de formulação de políticas, e a circulação da elite política que, pelo menos em princípio, originariam quatro situações possíveis.

Quadro 1
Estabilidade das políticas

		Alta	Baixa
		Alta	B
Circulação da elite	Alta	A	B
	Baixa	C	D

As células B e C refletem as situações da orientação elitista clássica; as células A e D possuem maior interesse teórico, porquanto representam desvios, por assim dizer, da teoria de elites.

A célula D representa uma situação em que, embora não haja rotatividade da elite (rotatividade baixa), as políticas mudam bastante. Seria este o caso em que ou as elites modificam sua percepção do ambiente — por exemplo, uma situação de crise generalizada, emulação etc. — ou, por razões organizacionais, as burocracias públicas são altamente sensíveis a demandas e mudanças ambientais. A célula A representa uma situação exatamente oposta: alta rotatividade da elite e alta estabilidade da política; aqui as burocracias públicas, novamente por razões organizacionais, seriam bastante refratárias à circulação da elite.

Sendo assim, e se exemplos históricos pudessem ser lembrados para preencher todas as células, o analista deveria ter condições para gerar hipóteses integradas, explicando quando e por que ocorreria cada uma das situações.

Antes de avançarmos na busca de um mapa geral para a análise de políticas públicas, torna-se necessária a discussão de alguns conceitos, derivados da literatura mencionada, que constituirão o objeto central da próximo parágrafo: estabilidade das políticas, rotatividade da elite, e estrutura da escassez de recursos.

Um bom ponto de partida para discutir *estabilidade das políticas* é obviamente, a análise de Wagner⁶ a propósito do crescimento do setor público: para ele, nos países industrializados, o nível da despesa pública, no decorrer de um longo período, tende a aumentar em uma proporção mais rápida do que o produto da comunidade. Apesar de Peacock e Wiseman reconhecerem que a lei de Wagner definia uma importante tendência, detectada de maneira mais empírica do que teórica, salientaram a necessidade de identificar as forças que governariam esta tendência secular, e de explicar as flutuações do processo.⁷

Com base em premissas comportamentais, ofereceram os autores uma explicação da expansão das funções governamentais e do crescimento do setor público *vis-à-vis* o setor privado. Ofereceram, de fato, uma explicação de crise, mas sua argumentação eminentemente psicológica não parece suficiente para explicar o fenômeno como um todo.

Permanece, pois, a necessidade de explicar não apenas o retorno, mas também o não-retorno das despesas aos níveis anteriores. A análise contemporânea — a abordagem incrementalista — não tem sido capaz de incluir na explicação grandes alterações no nível das despesas públicas (que Peacock e Wiseman procuram isolar), as quais são consideradas pelo modelo como categorias residuais, e devidas a eventos anormais ou imprevisíveis. O modelo trata de descrever, e o faz com sucesso, a tendência secular — ajustamentos marginais aos níveis anteriores das despesas, muito embora nada no modelo indique que tais ajustes, a longo prazo, devam necessariamente ser positivos.

Parece, pois, necessário imprimir uma mudança de orientação à análise, já que a ocorrência de ajustes não é fato trivial, em virtude do fato de que grandes modificações nas despesas não implicam o retorno aos níveis anteriores de gastos mais baixos. Se assim é, torna-se necessária a integração tanto de casos “normais” como dos “desvios” em uma única estrutura teórica, a saber, usando os conceitos de circulação das elites, e de estabilidade das políticas que, no presente caso, possuiria, como um possível indicador, a estabilidade do nível da despesa pública.

Certamente este não é o único modo de interpretar o significado de estabilidade das políticas. Se pensarmos na expressão em um sentido processual, um esquema operacional para avaliar o grau de estabilidade derivará dos próprios componentes do processo. Admitamos, por exemplo,

⁶ Para uma discussão da lei de Wagner veja Wade, L. L. & Curry Jr., R. L. *A logic of public policy*. Belmont, Cal., Wadsworth, 1970, particularmente cap. 5, p. 75-103.

⁷ Peacock, Alan T. & Wiseman, Jack. *The growth of public expenditures in the United Kingdom*. Princeton, Princeton University Press, 1961.

que estabilidade diz respeito a *qualquer* dos seguintes elementos: os processos decisórios da política pública envolvem *atores* que, utilizando certas *regras*, tomam decisões, obedecendo a certas práticas e objetivando atingir determinadas *consequências*. A estabilidade do processo de formulação da política pode, portanto, referir-se a questões tais como:

— quem são os *atores*?

— quais são as *regras* para a tomada de decisões?

— quais os *padrões de interação* vigentes entre os atores e qual a *base institucional* do processo?

— modificam-se o *conteúdo* e o *nível* de despesas da política?

Parece, no entanto, que a estabilidade dos atores no processo decisório, em um sentido mais amplo, pode e deve substantivamente ser tratada de acordo com teorias políticas mais gerais.

Encaremos a estabilidade ou instabilidade dos atores que tomam decisões como um aspecto relevante da análise de políticas públicas. Em trabalho publicado imediatamente após a Revolução de 1930, Alcindo Sodré, autor brasileiro conservador, sustentou que o único modo de aprender como se faz política é fazendo-a. A política, afirmava, é um conjunto de técnicas de negociação, coalizão e formação de consenso, cujo exercício é requerido para dominar inteiramente o que se entende pela palavra “política”.⁸ A eficácia política deriva, então, da engenhosidade com que os papéis políticos são desempenhados, e este desempenho, por sua vez, está sujeito à adequação do processo de educação política. Um corolário desta visão geral é que a circulação da elite política deve se processar tranqüilamente, a fim de que uma nova geração de políticos disponha de tempo para aprender a “negociar” com a mais velha. Ademais, o ritmo de substituição da elite deve ser lento, visto que constituiria uma grave ameaça à eficácia e, desse modo, à estabilidade do mundo político, se as substituições fossem feitas subitamente e uma nova geração política tivesse que aprender tudo por si mesma.

Uma outra tradição especulativa, contudo, enfatiza que a eficácia política está mais ligada ao processo de modificação do que ao processo de estabilização da elite. Mosca, Pareto e Michels são nomes representativos de uma tradição que estabelece como causas principais de ineficiência, instabilidade e decadência, o fracasso de qualquer organização política em substituir adequadamente suas elites. O perigo inerente ao processo de cristalização da elite reside na crescente incapacidade de aprender e na conseqüente dificuldade de aperfeiçoar o desempenho passado. Conforme esta corrente, o grau de substituição da elite deveria ser elevado, se a eficácia da operação política de qualquer organização tiver que ser mantida igualmente elevada.

Provavelmente as diferenças entre estas duas correntes não são tão acentuadas quanto fizemos crer. Talvez a diferença seja apenas de grau, já que o segundo grupo de autores exige da elite um pouco mais de mudança que o primeiro. Considerando que isto seja verdade, acentuamos as diferenças precisamente para chegar ao ponto principal: qual o grau de circula-

⁸ Cf. Sodré, Alcindo. *A gênese da desordem*. Rio de Janeiro, Schmidt ed., Civilização Brasileira, 1933. 213 p.

ção da elite adequado para a preservação da eficiência política? Que se quer dizer ao afirmar que o grau de circulação da elite de uma organização política é um pouco mais elevado que o de outra? E quanto representa esse “pouco mais”?

Vários analistas políticos têm sugerido que o fenômeno da *rotatividade* da elite é um bom indicador da eficácia política e até mesmo da estabilidade política, quer em termos de regras do jogo, quer em relação ao conteúdo e ao montante das decisões políticas. Alguns autores destacaram a necessidade de conduzir a circulação com um cuidado especial a fim de evitar uma rotatividade excessivamente rápida. Outros chamaram a atenção para os perigos de um ritmo lento na substituição. De fato, um dos primeiros passos nesta linha teórica consiste em encontrar uma forma de traduzir os conceitos de “muito rápido” e “muito lento” em termos comparáveis. Sem tal tradução empírica, a hipótese geral ligando a circulação da elite à eficácia política e à estabilidade não poderá ser investigada. Essa tentativa já foi feita.⁹

É comum a ambas as abordagens, todavia, a premissa de que mudanças nas decisões políticas relacionam-se necessariamente a modificações na composição da elite. A corrente paretiana iria mais longe, ao asseverar que as alterações políticas vão depender das mudanças na *composição social da elite*, que é para ela o exato significado da expressão “circulação da elite”. A simples rotatividade não bastaria para admitir mudanças políticas. Mesmo assumindo uma posição menos radical, ainda assim continuará sendo verdade que para aqueles analistas a mudança política demanda um apreciável grau de rotatividade da elite.

Embora suposto, este necessário relacionamento não foi até agora comprovado, e provavelmente não o será, a menos que as observações que se seguem estejam completamente erradas: há um número relativamente considerável de estudos demonstrando que as atitudes, percepções e opiniões de quem toma as decisões podem mudar e, de fato, mudam muito rapidamente em situações de crise. Há momentos, realmente, em que o surgimento de uma situação crítica “congela” tais atitudes, tornando ainda mais difícil mudanças em percepções e comportamentos. Contudo, é possível, também, que um novo comportamento seja desenvolvido para enfrentar desafios não-rotineiros. O essencial é que uma situação de crise, aumentando a magnitude dos problemas, leva os tomadores de decisões a reavaliações dos seus próprios comportamentos. Em forma alternativa, uma situação crítica provoca mudanças na percepção da elite, revelando aspectos da realidade social não evidenciados até aquela oportunidade. Como diria outro analista brasileiro da década de 30, Virgínio Santa Rosa, a desordem é criativa, porque as tensões, problemas, insatisfações e vários outros componentes latentes do mundo social tornam-se então, manifestos.¹⁰ Uma situação de crise pode, portanto, vir a ser uma importante fonte de mudan-

⁹ Santos, Wanderley Guilherme dos. Eleição, representação, política substantiva. *Dados*, v. 8, p. 7-25, 1971.

¹⁰ Santa Rosa, Virgínio. *A desordem*, ensaio de interpretação do momento, Rio, Schimidt, 1932. 189 p.

ças nas decisões políticas da elite, com baixo grau de rotatividade, visto que, por um lado, estimula um comportamento inovador e, por outro, focaliza aspectos insuspeitados do mundo exterior.

Uma outra fonte importante de mudanças políticas sem nenhuma ou com um baixo grau de rotatividade da elite é a que denominamos de *estrutura da escassez*. É sabido que aqueles que tomam decisões o fazem pressionados por um volume de demandas muito acima dos recursos disponíveis para satisfazê-las. O mundo econômico é o mundo da escassez e todos os "clássicos" na economia, sociologia, história e ciência política têm acentuado repetidamente as importantes consequências desta situação básica para todo o comportamento social. Isto tem aparecido igualmente na literatura dedicada à análise de políticas públicas como "restrições" limitadoras do grau de liberdade dos tomadores de decisões.

Parece-nos, entretanto, que a escassez vem sendo entendida num sentido muito estático, como se fosse um parâmetro imutável do contexto decisório. Creemos que a "escassez" muda ao longo do tempo, em termos de que o que esteja faltando numa situação, em comparação com outros bens ou recursos, possa ser abundante ou menos escasso, se comparado aos mesmos bens e recursos em uma outra situação. A escassez, então, ou melhor, a estrutura da escassez se modifica continuamente, mudando ainda como resultado de decisões políticas anteriores.

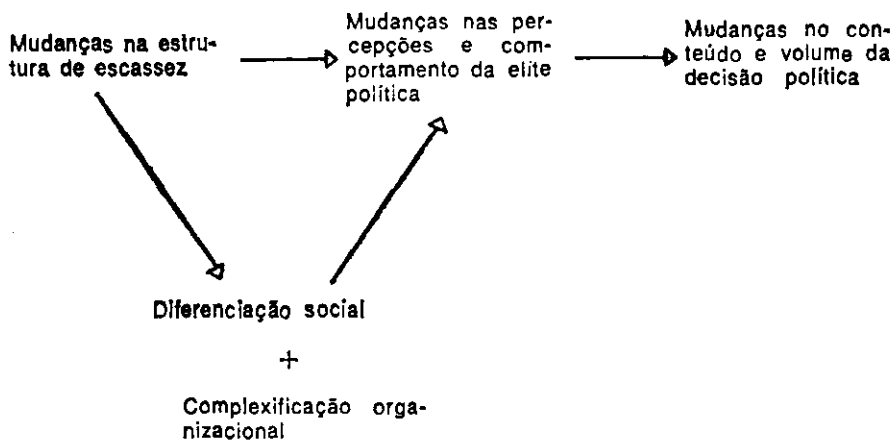
Como a estrutura da escassez se altera, o mundo parecerá diferente para cada decisão, sobretudo quanto ao tipo e volume de recursos disponíveis, permitindo, assim, mudanças nas decisões políticas, sem modificação na composição da elite. A estrutura de escassez desempenha, de modo menos dramático, o mesmo papel exercido pela crise como reveladora do mundo. Ambas constituem importantes fontes de mudanças de políticas, através de modificações nas percepções e atitudes da elite, sem requerer rotatividade substancial da elite política.

Mudanças nas percepções e comportamento da elite não constituem o único impacto da estrutura de escassez. Paralelamente a essa mudança, dá-se a evolução do tecido social. Grupos, estratos e classes estão permanentemente respondendo de maneira mais ou menos organizada a pressões provenientes de componentes de seus respectivos ambientes, entre os quais se encontra a estrutura de escassez. Grupos diferentes reagem distintamente ao ambiente, dependendo de sua percepção da posição que ocupam na estrutura social e dos padrões de justiça que possuam. Esta reação não é, no entanto, automática, mas sim levada a efeito com a mediação de organizações. A estrutura de escassez pode, pois, promover *diferenciação* social, induzindo ao surgimento de organizações que objetivem a mudança de suas posições na estrutura social.

Uma vez atuando, tais organizações irão gerar demandas que, pressionando a elite política, transformar-se-ão em nova fonte de alterações de

elite, se esta ceder às demandas das novas organizações. O processo de diferenciação social e de complexificação organizacional é, na verdade, uma variável interveniente entre a estrutura de escassez e a percepção da elite política, que explica como pode haver mudanças no conteúdo e volume das decisões políticas, sem necessariamente ocorrer um alto grau de rotatividade da elite. Graficamente, teríamos algo como o gráfico 1.

Gráfico 1



Até agora consideramos as mudanças nas decisões políticas como variável dependente, e examinamos as relações entre elas e as que ocorrem nas atitudes da elite política. É claro que, se as modificações nas políticas seguissem a rotatividade da elite política, estaríamos diante de uma situação clássica de mudança geral, ao passo que nos interessamos precisamente pelos casos de "desvio" das mudanças políticas *sem* rotatividade da elite política (células A e D do quadro 1). Isto, como vimos, pode ser o resultado de alterações na estrutura de escassez e/ou mudanças na diferenciação social em geral. Há mais que dizer sobre as relações entre a complexificação social (diferenciação + organização) e mudanças políticas, o que faremos posteriormente. Agora, desejamos considerar as decisões políticas como variáveis independentes e afirmar que, *em parte*, as mudanças na estrutura de escassez e na complexificação social são conseqüências de decisões políticas anteriormente tomadas.

É óbvio que as decisões políticas têm como objetivo modificações ambientais, mas talvez não seja tão óbvio que, na maioria das vezes, elas de fato o consigam. Em primeiro lugar, há mudanças no volume de bens e recursos disponíveis, para fazer frente às necessidades sociais, ou seja, a estrutura de escassez irá modificar-se. Em segundo lugar, com grande frequência, novos grupos e organizações surgem como resultantes de uma nova política governamental e começam a articular demandas e gerar pressões. Podemos, assim, simplesmente acrescentar a curva de *feedback* ao gráfico 1 e examinar as variáveis “estrutura de escassez” e “complexificação social” como parcialmente dependentes da variável “decisões políticas”. Para evitar confundir o sistema sociopolítico com uma máquina automática fechada, gerando seus próprios insumos, mudanças na percepção e/ou rotatividade da elite, e resultados — uma visão em que a chamada abordagem “ecológica” é vulnerável — vamos discutir algumas fontes politicamente não controláveis de mudanças na estrutura de escassez e no processo de complexificação social. Segundo o mesmo raciocínio, identificaremos uma fonte autônoma, isto é, não sistêmica, de mudanças nas percepções da elite política.

Tratamos a estrutura de escassez e a complexificação social como variáveis dependentes das decisões políticas. Tais processos poderiam ser vistos como *mudanças “induzidas”*. Surgem de ações propositais, levadas a efeito por atores políticos que têm alguns objetivos em mente. Ao mesmo tempo, no entanto, várias outras decisões estarão sendo tomadas por pessoas que não têm interesse imediato em relação a qualquer problema ou consequência pública. O impacto que provocam em ambas as variáveis — a estrutura de escassez e o processo de complexificação social — é o resultado agregado e imprevisto de um conjunto de decisões individuais privadas. Gostaríamos de rotular de *processos naturais* esses processos não controláveis que atuam sobre as duas variáveis.

Tomemos o crescimento populacional, por exemplo. Apesar das políticas governamentais incentivando ou desestimulando o controle de natalidade, há algumas dimensões nos processos populacionais que permanecem fora do controle do governo. O crescimento, estabilidade ou redução da população terá consequências não somente na estrutura de escassez, mas também no processo de complexificação social. O mesmo se aplica ao processo de urbanização. Vários e sofisticados modelos causais identificaram os principais componentes que determinam a decisão de migrar para as grandes cidades. A variância inexplicada é, todavia, muito importante, porque, até prova em contrário, poderá ser justificada exclusivamente pelo desejo das pessoas de se mudarem: muitos vão para as cidades unicamente pelo desejo de nelas viver. Neste sentido, este é um processo natural, isto é, não controlado por política governamental, tendo impacto sobre a estrutura de escassez e o processo de complexificação social.

A *divisão social do trabalho* constitui, finalmente, um terceiro e importante processo não controlado, capaz de gerar mudanças na estrutura de escassez e no processo de complexificação social. Novos papéis, posições e ocupações estão sendo criados continuamente sob reduzido (se é que há

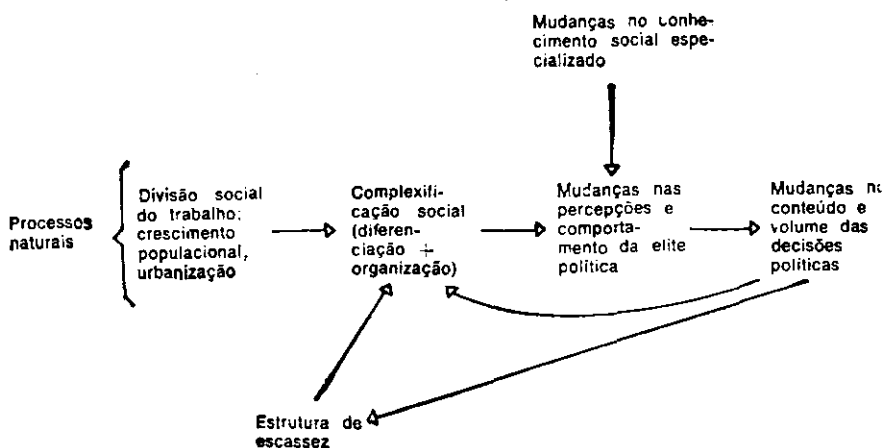
algum) controle governamental. A tecnologia e o desenvolvimento científico são dois dos principais fatores a induzir avanços e alterações no processo de divisão social do trabalho e, não obstante os governos poderem e de fato estabelecerem políticas científicas, o progresso nesses campos não pode ser completamente controlado.

Os processos naturais são, então, responsáveis tanto por mudanças na estrutura de escassez e no processo de complexificação social, como pelas modificações ocasionadas pelas políticas públicas. São, por esse motivo, fontes autônomas de mudanças, justificando o fato de não serem as sociedades máquinas automáticas em perpétuo movimento desde o impulso inicial. O progresso científico e tecnológico contribui para traçar o rumo de um desses processos autônomos — divisão social do trabalho — além de se constituir em fonte autônoma de mudanças na percepção e no comportamento da elite política, tema este que veremos a seguir.

Quando afirmamos que as elites políticas têm opiniões e atitudes, frequentemente nos esquecemos de perguntar de onde provêm. Como pode acontecer que um determinado grupo de pessoas compartilhe um determinado conjunto de crenças? A não ser que aceitemos a idéia de que há um sistema natural de crenças, temos que admitir que elas são adquiridas. Ora, o que se adquire pode ser substituído. As crenças políticas esposadas pela elite política originam-se das proposições predominantes a respeito dos melhores meios de planejar e atingir o que supõem ser os objetivos mais vantajosos para a sociedade. Deixemos de julgar a maneira pela qual esses objetivos valorativos surgem, e concentremos a atenção nos meios para atingi-los. Esse instrumento é fornecido pela ciência e pela pesquisa científica, e quanto mais a sociedade é permeada pela ciência — característica da contemporaneidade, ou seja, das sociedades industriais e pós-industriais — mais a sua reprodução, administração e controle dependem de conhecimentos não triviais.

Recordando a sociedade de J. S. Mill, isto é, a sociedade de meados do século passado, percebe-se que naquele momento se iniciava uma das maiores revoluções da história da humanidade. Talvez pela primeira vez na história a reprodução e o desenvolvimento social estavam ligados ao progresso científico por intermédio dos canais tecnológicos. Simultaneamente a reprodução social, não apenas física, estava também sendo submetida a uma análise sistemática — segundo a economia, administração, sociologia, demografia e ciência política — cujos primeiros frutos mal se percebiam. A partir desse momento, as relações entre a história social e a científica, através do progresso tecnológico, tornaram-se cada vez mais intensas. É dessa fonte autônoma de criatividade e inovações quanto às formas de tratar objetos e pessoas que as elites políticas extraem suas idéias, concepções e mesmo preconceitos. Considerando, então, que o conhecimento científico não pode ser completamente reduzido a um programa, as mudanças no comportamento da elite encontram nesse processo uma fonte permanentemente de propulsão. Em conseqüência, um retrato mais realista e não-automático das relações entre as variáveis até aqui examinadas está representado no gráfico 2.

Gráfico 2



Até este ponto presumimos que, tão logo a elite política tenha modificado seu comportamento e suas opiniões, pressionada, seja por novas organizações, nova estrutura de escassez, novos desenvolvimentos no conhecimento social especializado, ou por alguma combinação deles, as mudanças nas políticas ocorreriam sem nenhum tipo de obstáculo. Este, contudo, não é o caso. As elites políticas não conduzem a máquina do Estado puramente de acordo com seus desejos, do mesmo modo que não corresponde à realidade empírica a idéia de que o aparato estatal — isto é, as burocracias, os grupos técnicos, os especialistas etc. — é neutro. As burocracias e tecnocracias estatais são por vezes bastante poderosas, tanto para sabotar um plano governamental como para suportar o esforço de manter o Estado em funcionamento, enquanto a estrutura política mais visível está sendo danificada por conflito intenso e em larga escala. Pelas mesmas razões, um alto grau de rotatividade da elite política não garante automaticamente que mudanças políticas venham a ocorrer. Tudo depende da autonomia do Estado *como uma organização*, que pode ou não se tornar um obstáculo, ou, inversamente, uma fonte geradora de mudança.

Curiosamente, poucos analistas consideraram esta face da moeda. É como se o aparato, que eventualmente pode opor-se à mudança, com base em valores comuns, não fosse jamais capaz de promover modificações baseadas naqueles mesmos valores. As burocracias públicas são sempre vistas como obstáculos à mudança e ao progresso, ou como neutras; raramente, como fontes de mudanças. Esta última linha de raciocínio, no entanto, não será aqui desenvolvida. Queremos assinalar unicamente que não há relações simples e diretas entre a rotatividade da elite (ou mudanças nas opiniões da elite) e alterações nas decisões políticas. Tomando em consideração as duas dimensões — “rotatividade da elite política” e “autonomia da organização do Estado” — haveria as possibilidades descritas no quadro 2.

Quadro 2
Autonomia da organização do Estado

		Alta	Baixa
		Alta	B
Rotatividade da elite	Baixa	C	D

Como podemos ver, a tese elitista clássica, isto é, que a elevada rotatividade de elite política implica mudanças de política, depende da capacidade do Estado em resistir a essas modificações. O caso B representaria a clássica situação em que uma alta rotatividade da elite, somada a um baixo grau de autonomia estatal, poderia ocasionar mudanças de política. Este, entretanto, é apenas um dos quatro casos. O caso A, em que alta rotatividade da elite política está associada à elevada autonomia do Estado, representa aquela situação na qual uma visível instabilidade política poderia estar ligada à estabilidade relativamente alta das políticas, como parece ter sido o caso da Quarta República Francesa.

Nos casos C e D, a rotatividade da elite é baixa e, portanto, se ocorrer alguma mudança, esta provirá, em princípio, de modificações na percepção e comportamento da elite política. O caso D, particularmente, parece indicar uma situação em que as fontes de mudanças nas decisões políticas são reduzidas a alterações nas percepções da elite política, já que a organização do Estado é demasiado débil para gerar políticas por si mesma.

O caso C, finalmente, é extremamente interessante porque pode dar lugar a quatro situações políticas diferentes. Nele encontramos baixa rotatividade da elite e elevada autonomia do Estado. A elite política e a tecnocracia pública podem concordar ou discordar em relação às mudanças políticas, possibilitando, portanto, o surgimento de quatro situações (veja quadro 3).

Quadro 3
Orientação quanto a mudanças de políticas

		Burocracia pública	
		A favor	Contra
Elite política	A favor	A	B
	Contra	C	D

Percebe-se imediatamente que os casos B e C representam situações de conflito em potencial. A análise tradicional do período de 1945 a 1964 da história brasileira sugere que a situação B retrataria muito de perto o que ocorreu. Pesquisas recentes com relação ao período 1930-45 demonstraram, por sua vez, que o caso C seria o que descreveria melhor o que aconteceu no Brasil. Este último período foi de autoritarismo e resultou numa democracia limitada. O outro foi um período de democracia limitada, substituído por um sistema autoritário. Queremos frisar, porém, que não estamos insinuando absolutamente nenhuma relação entre os dois períodos, mas somente descrevendo uma peculiaridade dos dois períodos.

Procuramos neste estudo orientar as análises de políticas públicas para oferecer uma estrutura mais geral para a análise política e social, entendida em sentido lato. Fazendo uso de dois conceitos básicos — *estabilidade das políticas* e *circulação da elite política* — sugerimos alguns conceitos adicionais, tais como a *divisão social do trabalho*, *complexificação social* e *conhecimento social especializado*.

Esses conceitos foram integrados de forma tal que nos permitiu discutir a noção de mudança social (processo natural e induzido) e estabelecer importantes relações entre todas as variáveis que representam processos sociais e políticos básicos que afetam a variável dependente — modificações no conteúdo e quantidade das decisões políticas — e, simultaneamente, identificar o impacto de decisões políticas no meio-ambiente. Noutros termos, identificar situações em que as decisões políticas são vistas como variáveis independentes, controlando os mesmos processos nos quais se originaram.

Summary

Public policy analysis, although new, is a fast developing field of research and has already provided many approaches and interesting findings to social analysts.

Many promising lines of inquiring have been opened along the still short road of public policy analysis. Thus, the basic authors' purpose is to articulate some of the concepts leading to a relatively well integrated theoretical framework of public policy questions.

Based on a brief review of the literature already produced in the field, where one may find a tendency to consider public policies primarily as *dependent variables*, the authors developed two basic concepts — policy stability and elite circulation, introducing concepts they consider the most important for the theoretical framework they try to articulate — the structure of scarcity, the social division of labor and the social complexification.

For purposes of argument, the authors label the two basic orientation in relation to the selected set of determining factors as *internalist approach* — represented by

decision-making process within the governmental structure — and the *internalist approach* — i.e., the ecological approach that assumes the influence of available environmental resources upon the level of public expenditures.

These orientations, however, do not include the possibility of feedback relationships, that is, public policies are also *independent variables*, since they affect their environment and even governmental structure. How should, however, one proceed in order to approach a general map for public policy analysis in which policies are also seen as independent variables? When and why do policies change? Which factors, outside the governmental boundaries, are able to determine the form and content of public policies? Where are these factors located in the environment? How do they affect public policies? After examining both the different concepts and approaches the authors integrated them in order to discuss the notion of induced and natural processes of social change; to establish important relationships among all variables which represent the basic social and political process affecting the dependent variables; and to point out the impact of policy decision on the environment.

Diapositivos da Unesco para educação artística

Uma coleção de **slides** que ilustra as concepções e os métodos atuais de ensino artístico. Cada série contém 30 **slides** e um livreto onde são encontrados textos explicativos sobre cada foto e uma introdução geral ao assunto tratado pela série.

Séries:

1. Brincar, explorar, perceber, criar.
2. O adolescente e a arte em três dimensões.
3. O despertar do interesse visual e plástico na educação artística.
4. A arte das crianças do Japão.
5. Desenho Industrial.
6. A arquitetura moderna no mundo.
7. As cartas gráficas a serviço da informação visual no mundo.
8. A arte das crianças africanas.
9. A arte das crianças da América Latina.

À venda nas livrarias da Fundação Getúlio Vargas
representante da Unesco no Brasil.