

Políticas Públicas

Coletânea - Volume 2

Organizadores:
Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi

ENAP



Políticas públicas

Coletânea – Volume 2

Organizadores:

Enrique Saravia e Elisabete Ferrarezi

ENAP Escola Nacional de Administração Pública

Presidente

Helena Kerr do Amaral

Diretor de Formação Profissional

Paulo Carvalho

Diretora de Desenvolvimento Gerencial

Margaret Baroni

Diretora de Comunicação e Pesquisa

Paula Montagner

Diretor de Gestão Interna

Lino Garcia Borges

Políticas públicas; coletânea / Organizadores: Enrique Saravia e
Elisabete Ferrarezi. – Brasília: ENAP, 2006.
2 v.

ISBN 85-256-0052-0 (Obra compl.)

1. Administração Pública. 2. Políticas Públicas.

I. Saravia, Enrique. II. Ferrarezi, Elisabete. III. Título.

CDU 35

Diretoria de Formação Profissional

Coordenação-Geral de Formação de Carreiras: Elisabete Ferrarezi. Técnicas envolvidas na produção: Adélia Zimbrão da Silva, Talita Victor Silva, Suerda Farias da Silva e Juliana Silveira Leonardo de Souza.

Editor: Celio Yassuy Fujiwara – *Editores Adjuntos*: Ana Cláudia Ferreira Borges e Rodrigo Luiz Rodrigues Galletti – *Coordenador-Geral de Publicação*: Livino Silva Neto – *Revisão*: Luis Antonio Violin e Larissa Mamed Hori – *Projeto gráfico*: Maria Marta da Rocha Vasconcelos e Livino Silva Neto – *Capa*: Ana Carla Gualberto Cardoso e Maria Marta da R. Vasconcelos – *Ilustração da capa*: Maria Marta da R. Vasconcelos – *Editoração eletrônica*: Ana Carla Gualberto Cardoso, Danae Carmen Saldanha de Oliveira e Maria Marta da R. Vasconcelos – *Catálogo na fonte*: Biblioteca Graciliano Ramos / ENAP

As opiniões expressas nesta publicação são de inteira responsabilidade de seus autores e não expressam, necessariamente, as da ENAP.

Todos os direitos desta edição reservados a ENAP.

© ENAP, 2007

Reimpressão

Tiragem: 2.000 exemplares

ENAP Fundação Escola Nacional de Administração Pública

SAIS – Área 2-A

70610-900 – Brasília, DF

Telefones: (61) 3445 7096/3445 7102 – Fax: (61) 3445 7178

Sítio: www.enap.gov.br

SUMÁRIO

Prefácio	7
Apresentação	9
Introdução	
Política pública: dos clássicos às modernas abordagens. Orientação para a leitura <i>Enrique Saravia</i>	13
Capítulo II – Implementação	
Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia <i>Marta Arretche</i>	91
Capítulo III – Execução	
El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas publicas <i>Joan Subirats</i>	113
A política industrial no Brasil, 1985-1992: políticos, burocratas e interesses organizados no processo de <i>policy-making</i> <i>Maria das Graças Rua e Alessandra T. Aguiar</i>	127
Capítulo IV – Novos arranjos para a política pública	
Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização <i>Carla Bronzo Ladeira Carneiro</i>	149
Redes de Política Pública <i>Gilles Massardier</i>	167

**Capítulo V – O contexto político dos países em
transição e os modelos de política pública**

Implementación de las políticas y
asesoría presidencial

239

Eugenio Lahera Parada

PREFÁCIO

O ano de 2006 marca o aniversário de 20 anos da ENAP Escola Nacional de Administração Pública. Uma das iniciativas organizadas para comemorar a ocasião é a publicação de duas coletâneas de textos clássicos e pioneiros sobre áreas-chave para a administração pública brasileira: planejamento, orçamento governamental e políticas públicas.

A ENAP, partindo da constatação de que textos clássicos sobre esses temas eram referências utilizadas, e tendo o desafio de formar servidores que possam enfrentar a complexidade da administração pública brasileira, assumiu a tarefa de prover os cursos de formação e de aperfeiçoamento de carreiras com livros didáticos especialmente preparados, em vez de utilizar apenas as tradicionais apostilas. As vantagens são muitas, da oferta de textos inéditos em língua portuguesa até a oportunidade de apresentar ao leitor um espectro variado de autores que trabalham desde os temas básicos até os considerados de ponta.

Embora fossem dirigidas inicialmente aos alunos de formação de carreiras – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental e Analista de Planejamento e Orçamento – as temáticas tratadas poderão ser utilizadas em outros cursos da ENAP, como os de aperfeiçoamento, especialização e eventos de capacitação em políticas públicas, planejamento e orçamento. Oferecer a esse público um convite a sua leitura e releitura em forma de coletânea estruturada foi o nosso compromisso.

Pela problematização e reflexão que provoca, a leitura dos livros certamente interessará a um público maior, aos técnicos e dirigentes públicos que atuam em planejamento, orçamento, gestão, formulação e implementação de políticas públicas. Instituições públicas federais, estaduais e municipais poderão contar com boa referência para sua atuação, além de professores e pesquisadores.

Desde 1990, a Escola realizou 23 cursos de formação inicial para as carreiras citadas, além de cursos de especialização e aperfeiçoamento voltados para técnicos que atuam nos programas e projetos governamentais, e tem participado ativamente do processo permanente de capacitação de gerentes de programas e técnicos responsáveis pelas ações do Plano Plurianual (PPA).

A ENAP espera cada vez mais atender aos servidores com material didático especialmente preparado aos objetivos dos cursos e às necessidades de desenvolvimento profissional, tendo em vista que a formação deve prepará-los para enfrentar, sob várias perspectivas, os complexos problemas da administração pública brasileira.

Esperamos, com essas publicações, contribuir para aumentar o conhecimento e o uso das informações disponíveis sobre os temas tratados, bem como para incentivar o debate e a reflexão crítica sobre os paradigmas fundadores dos campos planejamento, orçamento e políticas públicas.

Helena Kerr do Amaral
Presidente da ENAP

APRESENTAÇÃO

Elisabete Ferrarezi

O principal objetivo deste livro é constituir uma fonte de pesquisa para o estudo do processo de produção e implementação de políticas públicas. Por meio de textos selecionados, analisa-se o próprio conceito de políticas públicas, discute-se as definições utilizadas para distinguir suas diversas fases e apresenta-se algumas das principais correntes teóricas de análise sobre o processo de políticas públicas.

A proposta inicial de elaboração dessa coletânea surgiu durante a reformulação dos cursos de formação para carreiras, que teve início em 2003, em que foram feitas mudanças visando atualizar os programas e melhorar a gestão desses cursos. Nesse processo, constatamos a ausência de trabalhos sistematizados sobre políticas públicas, em língua portuguesa, o que dificultava a indicação bibliográfica essencial para a segunda fase do concurso público das carreiras dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental (EPPGG) e dos Analistas de Planejamento e Orçamento (APO). Naquele momento, a presidente da ENAP, Helena Kerr do Amaral, propôs substituir a antiga prática de usar cópias de textos como bibliografia básica pelo uso de livros especialmente preparados para os cursos e confiou-me o desafio de organizá-los. Foi assim que demos início a essa publicação, e à sua “irmã gêmea”, a Coletânea de planejamento e orçamento.

Embora o objetivo inicial fosse oferecer uma bibliografia básica obrigatória para os cursos de formação e aperfeiçoamento de carreiras, a coletânea não é apenas dirigida a esse público, já que poderá ser útil para os que trabalham com o tema, têm interesse por ele ou precisam dele: dirigentes públicos, gerentes, planejadores, pesquisadores, estudantes e professores.

Grande parte da coletânea é composta por capítulos que seguem as fases da produção das políticas públicas, dos quais alguns textos são considerados clássicos. Segundo Alexander¹, clássico é o resultado do primitivo esforço da exploração humana que goza de *status* privilegiado em face da

exploração contemporânea no mesmo campo. Significa que os modernos cultores da disciplina acreditam poder aprender tanto com o estudo dessa obra antiga quanto com o estudo da obra de seus contemporâneos.

Assim, foram escolhidos autores clássicos e pioneiros no desenvolvimento dos modelos de políticas públicas, como Charles Lindblom, Yehezkel Dror e Amitai Etzioni, e autores que revisam o debate teórico daqueles. Há os que consideramos clássicos, embora não necessariamente antigos, como Ellen Immergut, Michael Hill, Joan Subirats e John Kingdon. Na seqüência do processo de políticas públicas, vêm os capítulos que versam sobre a sua elaboração, formulação, implementação e execução. A parte de avaliação ficou propositalmente fora da coletânea, porque possuímos, hoje, uma boa bibliografia que trata exclusivamente do assunto.

Uma segunda vertente da coletânea explora algumas especificidades brasileiras nas políticas públicas. É o caso do texto que discute as características da descentralização das políticas sociais; do que aborda um caso sobre execução e dos que versam sobre os novos arranjos no desenho e na implementação das políticas, propiciados, principalmente, pelos governos locais em suas parcerias com o setor privado e o terceiro setor e pela participação dos conselhos locais.

Não poderiam faltar, ainda, questões contemporâneas pouco exploradas, às quais o *policy maker* deve estar atento. Assim, comparecem as discussões sobre a tomada de decisões e a adequação dos modelos de política pública em países em desenvolvimento, bem como as redes de política pública.

De modo algum houve a pretensão de esgotar essas temáticas, até porque, nas ciências sociais, essa é uma tarefa metodologicamente improvável, já que são muitos os paradigmas que as compõem. No caso específico das políticas públicas, o conhecimento científico ainda é reconhecidamente incompleto e o campo relativamente novo. Mesmo tendo clareza em relação a essas limitações e à definição dos objetivos que a coletânea deveria perseguir, o drama das escolhas, em um grande universo de possibilidades, permaneceu.

Para nos auxiliar nessa tarefa, contamos com a participação do professor Enrique Saravia, que, de pronto, aceitou nosso convite. Os debates com ele tornaram o processo de seleção das obras muito mais interessante, e

creio que as diretrizes metodológicas para a organização do livro foram, assim, muito bem traduzidas. Sua vasta experiência em sala de aula trouxe a possibilidade de tornar a leitura mais agradável e pedagógica, guiando o leitor pelos temas e explicando os conceitos-chave para uma compreensão mais completa das abordagens realizadas pelos autores.

A introdução constitui uma orientação para a leitura dos textos, apontando os assuntos que serão trabalhados por cada autor em cada fase do ciclo das políticas públicas. Nela, o professor Saravia convida o leitor a conhecer como se originou e desenvolveu o campo da teoria da política pública, apresentando seus fundamentos conceituais e um resumo dos temas-chave tratados no livro.

Por fim, destaca-se o fato de a coletânea apresentar textos de autores de diferentes nacionalidades – espanhola, argentina, mexicana, chilena, inglesa, francesa, americana, sul-africana e brasileira – retratando um amplo e diverso leque da produção intelectual no campo das políticas públicas.

Essa coletânea não teria sido produzida sem a participação de várias pessoas a quem gostaria de agradecer. Primeiramente, à minha equipe na ENAP, a quem deixo meus agradecimentos especiais: Adélia Zimbrão, assessora, e Talita Victor Silva, estagiária, que foram incansáveis na produção do livro, e Suêrda Farias da Silva, que nos apoiou nos procedimentos administrativos. À assessoria da Presidência, Juliana Silveira Leonardo de Souza e Maria Rita Garcia de Andrade, que nos auxiliaram na árdua busca da permissão de uso das editoras e dos autores. Ao pessoal da biblioteca da ENAP, Elda Campos Bezerra e Inácio Soares de Oliveira, na busca de material bibliográfico. Ao pessoal da editoração, coordenado por Livino Silva Neto. À presidente da Escola, Helena Kerr do Amaral, e ao diretor de Formação Profissional, Paulo Carvalho, por terem tornado possível esta publicação. Às editoras e aos autores que permitiram a utilização dos direitos de publicação dos textos, contribuindo para a constituição de um livro inédito sobre políticas públicas no Brasil.

Nota

- ¹ ALEXANDER, Jeffrey C.. A importância dos clássicos. In: GIDDENS, Anthony; TURNER, Jonathan (orgs.). *Teoria social hoje*. São Paulo: Ed. Unesp, 1999.

Elisabete Ferrarezi é doutora em Sociologia pela Universidade de Brasília, mestre em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas/SP. Pertence à carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do governo federal. Foi coordenadora-geral de formação de carreiras da ENAP, de 2003 a 2006. Atualmente, é coordenadora-geral da Pesquisa ENAP.

POLÍTICA PÚBLICA: DOS CLÁSSICOS ÀS MODERNAS ABORDAGENS. ORIENTAÇÃO PARA A LEITURA

Enrique Saravia

O propósito deste livro é oferecer ao leitor de língua portuguesa uma coletânea de textos fundamentais sobre políticas públicas. Eles foram classificados de acordo com a divisão tradicional do ciclo da política pública, ou seja, em etapas, com exceção à etapa da avaliação, pois há hoje bibliografia farta sobre o tema.

Visão geral

O volume 1 começa com um texto introdutório, *Introdução à teoria da política pública*, que analisa a evolução da perspectiva sobre a atividade estatal, confrontando a visão tradicional com a abordagem de política pública. Tece considerações sobre o conceito de política pública e seus diversos significados e enuncia os termos da discussão sobre a racionalidade do processo. Enumera as características de uma política pública e detalha as diversas etapas do ciclo respectivo. Analisa, finalmente, a interação das políticas e a importância das instituições para a configuração da política.

O trabalho seguinte, *Estudio introductorio*, por Luis F. Aguilar Villanueva, analisa os diversos conceitos de política e seus componentes principais. Comenta idéias de Theodore S. Lowi, em particular a tradicional classificação de políticas regulatórias, distributivas e redistributivas, e as contribuições posteriores de Graham T. Allison sobre modelos conceituais e marcos de referência das políticas (modelo da escolha racional, modelo do processo organizacional e modelo da política burocrática).

O terceiro texto, *Política y políticas públicas*, por Eugenio Lahera trata das influências recíprocas da política (*politics*) e das políticas (*policies*) e estabelece as características de uma boa política pública.

Determina as etapas analíticas do processo e a articulação da política geral com as políticas públicas, bem como das idéias com a ação pública. Verifica a interação entre políticas públicas e processos eleitorais e a participação democrática não eleitoral.

Modelos de política pública

O capítulo II do volume 1 inclui três textos clássicos sobre modelos de política pública. O primeiro, *Todavía tratando de salir del paso*, por Charles Lindblom, refere-se ao artigo pioneiro do mesmo autor, publicado em 1959, em que Lindblom discute a análise racional de políticas e aponta o modelo incremental como única forma possível de ação pública, salvo exceções muito específicas. Nesse texto, o autor refuta algumas críticas e reitera a sua tese original, atualizando-a.

Os textos *Salir del paso, ¿'ciencia' o inercia?*, de Yehezkel Dror, e *La exploración combinada: un tercer enfoque de la toma de decisiones*, de Amitai Etzioni, também são clássicos e partem da crítica parcial às idéias de Lindblom. Dror propõe um novo modelo: o ótimo normativo, que inclui os processos extra-rationais na tomada de decisões e a aprendizagem sistêmica baseada na experiência. Etzioni, por sua vez, descreve uma nova abordagem – a exploração combinada – que utiliza elementos do modelo racional e do estilo incrementalista com uma estratégia de alocação de recursos em razão das circunstâncias que condicionam cada decisão específica.

O artigo de Pedro H. Moreno Salazar, *Notas críticas al análisis estadounidense de políticas públicas*, formula algumas considerações sobre a validade dos modelos de política pública que provêm dos Estados Unidos, mas frisa a necessidade de levar em consideração as particularidades do contexto político, social e cultural daquele país, que o diferenciam dos países capitalistas periféricos. O autor postula, a partir da experiência do México, uma adequação daqueles modelos às características históricas e às condições específicas de cada país.

Esse capítulo encerra-se com um artigo de Ellen M. Immergut sobre *O núcleo teórico do novo institucionalismo*. A autora analisa essa linha de pensamento traçando um histórico das suas principais raízes teóricas e

conclui propondo uma combinação de elementos do modelo racional, da teoria das organizações (ou institucionalismo sociológico) e do institucionalismo histórico.

Formação da agenda

O capítulo III do volume 1 abre-se com um texto de Joan Subirats, *Definición del problema. Relevancia pública y formación de la agenda de actuación de los poderes públicos*, que discute as dificuldades da definição precisa dos problemas que originam as políticas públicas, especialmente no que diz respeito à determinação dos objetivos das políticas. Analisa, também, as razões que levam a incorporação dos problemas à lista de prioridades da ação pública, bem como os elementos que devem ser considerados no processo de formação da agenda.

Os textos de Kingdon, extraídos de seu já clássico livro *Agenda, alternative and public policies*, relacionam os motivos que fazem com que um assunto se torne relevante para o poder público. Formula uma definição de agenda e analisa os processos que permitem a sua construção.

Elaboração de políticas públicas

Os textos *Os níveis de análise das políticas públicas* e *O processo decisório de política* foram extraídos do livro *Fundamentos de política pública*, de Jorge Vianna Monteiro, que é um clássico da literatura brasileira sobre a matéria. O primeiro trata dos diferentes cenários e perspectivas em que se efetua a análise de políticas. O autor ilustra suas afirmações com exemplos da realidade brasileira, tais como a política nuclear, a política de saúde e a política de fixação de preços pelo Conselho Interministerial de Preços (CIP). O segundo texto distingue certos atributos mais específicos das políticas públicas relacionados, em geral, à concepção de que as políticas são produtos de um processo decisório interorganizacional. A crise petrolífera de 1973-1975 e outros exemplos brasileiros ilustram essa parte da obra.

O artigo de Lenaura Lobato, *Algumas considerações sobre a representação de interesses no processo de formulação de políticas públicas*, discute a especificidade do processo de formulação de políticas e,

em particular, das políticas sociais, pela perspectiva da representação de interesses, com base em diferentes abordagens teóricas para a análise de políticas (pluralismo, neocorporativismo, marxismo) e dos interesses representados na relação Estado-sociedade.

Formulação de políticas públicas

No capítulo I do volume 2, parte-se da consideração de que, uma vez adotada a decisão central da política, isto é, a determinação de qual será o caminho definitivo de solução do problema que a originou, é necessário formalizar essa decisão. Isso significa, comumente, o estabelecimento das normas que permitirão sua implementação pelos diversos atores envolvidos. É necessário, para tanto, que essas normas cumpram os requisitos de clareza e precisão, que permitirão atingir os objetivos desejados. O texto do professor José Héctor Meehan, *Principios generales de técnica legislativa*, analisa os requisitos de técnica legislativa material e formal que devem ser observados para que os dispositivos legais – tanto legislativos como administrativos – sejam observados (eficácia) e produzam os efeitos perseguidos (conveniência).

Implementação de políticas públicas

O capítulo II do volume 2 começa com outro texto clássico, *Implementação: uma visão geral*, extraído do livro *The policy process*, de Michael Hill. O autor destaca a importância da implementação no processo de política pública, apresentando duas abordagens típicas de implementação: de cima para baixo (*top-down*) e de baixo para cima (*bottom-up*) e analisa vários trabalhos realizados nos Estados Unidos, que usaram essas abordagens.

O artigo da professora Marta Arretche, *Federalismo e políticas sociais no Brasil. Problemas de coordenação e autonomia*, estuda os problemas de coordenação entre o governo federal e os governos estaduais para a execução de políticas públicas, colocando as políticas sociais como objeto de análise. Examina, em detalhe, a interação dos sistemas fiscal e tributário com as políticas de saúde, habitação e saneamento e educação fundamental.

Execução de políticas públicas

O papel da burocracia no processo de determinação e implementação de políticas públicas é discutido por Joan Subirats no texto que leva esse título e foi extraído da obra clássica do professor catalão, *Análisis de políticas y eficacia de la administración*. O autor menciona as características principais da visão tradicional (principalmente jurídica) da burocracia pública, os recursos que a burocracia possui, os quais explicam a importância do seu papel nas políticas públicas e, finalmente, as razões da sua influência.

A mesma temática é analisada no artigo *A política industrial no Brasil, 1985-1992: políticos, burocratas e interesses organizados no processo de policy-making*, de Maria das Graças Rua e Alessandra T. Aguiar. As autoras discutem o papel da burocracia e dos padrões aos quais se conformam as interações de políticos e burocratas. São exploradas algumas questões, tais como o grau de autonomia da burocracia, o papel desempenhado por burocratas e políticos e as suas interações na formulação de decisões públicas e, finalmente, a medida pela qual a participação dos interesses privados organizados afeta as mencionadas interações e constitui um mecanismo de controle democrático do processo decisório.

Novos arranjos para a política pública

O capítulo IV do volume 2 está integrado por textos que tratam de assuntos específicos: conselhos setoriais de política, redes de política pública e arranjos institucionais no âmbito municipal. Trata-se de temas decisivos para a implementação das políticas e que se referem a novas acomodações que obrigam a mudanças do contexto em que se desenvolvem as políticas públicas.

O texto de Carla Bronzo Ladeira Carneiro, *Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização*, trata das questões teórico-conceituais decorrentes da análise dos conselhos e estuda os problemas da participação e representação e da autonomia e dependência. A autora teve como foco os conselhos de direitos da criança e do adolescente e os de assistência social do Estado de Minas Gerais.

As redes de política pública constituem um dos temas mais discutidos e controvertidos pelos analistas de política pública. O texto de Gilles Massardier, *Redes de políticas públicas*, extraído de seu livro *Politiques et action publiques*, estabelece os termos do debate atual, em especial no que diz respeito à abertura, à representação, ao elitismo e à capacidade de coordenação de redes. Enuncia, também, uma classificação dos diversos tipos de rede.

O artigo da professora Marta Ferreira Santos Farah, *Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo*, analisa as iniciativas dos governos municipais desenvolvidas, nas últimas duas décadas, no processo de formulação e implementação de políticas públicas e na gestão pública. Essas iniciativas privilegiam as parcerias entre o Estado e a sociedade civil e as internas ao próprio Estado, que se caracterizam pela emergência de novos arranjos institucionais.

O contexto político dos países em transição e os modelos de política pública

A coletânea se encerra com dois textos que discutem a temática das políticas públicas e, em particular, os modelos clássicos de análise baseada nas condições políticas dos países em transição.

O primeiro texto, *A formulação da política pública nos países em desenvolvimento: a utilidade dos modelos contemporâneos de tomada de decisão*, de Oliver Saasa, argumenta que a maior parte das teorias e dos modelos de política pública tem limitada utilidade na compreensão dos processos de formulação de política nos países em desenvolvimento e propõe um esquema de análise aplicável à realidade desses países.

O segundo texto, *Implementación de las políticas y asesoría presidencial*, de Eugenio Lahera, descreve e analisa o órgão central de coordenação de políticas públicas estabelecido pelo governo do Chile.

Enrique Saravia é doutor em Direito com especialização em Administração Pública pela Universidade de Paris I (Panthéon-Sorbonne). Professor titular e coordenador do Núcleo de Estudos de Regulação da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas (Ebape) da Fundação Getulio Vargas. Professor associado da Universidade de Paris I (Panthéon-Sorbonne).

FEDERALISMO E POLÍTICAS SOCIAIS NO BRASIL: PROBLEMAS DE COORDENAÇÃO E AUTONOMIA*

Marta Arretche

Estados federativos são encarados como propensos a produzir níveis comparativamente mais baixos de gasto social (PETERSEN, 1995; BANTING; CORBETT, 2003), bem como menor abrangência e cobertura dos programas sociais (WEIR; ORLOFF; SKOCPOL, 1988; PIERSON, 1996). Tenderiam ainda a tornar mais difíceis os problemas de coordenação dos objetivos das políticas, gerando superposição de competências e competição entre os diferentes níveis de governo (WEAVER; ROCKMAN, 1993), dada a relação negativa entre dispersão da autoridade política e consistência interna das decisões coletivas. Adicionalmente, a existência de uma multiplicidade de pontos de veto no processo decisório implicaria que, em Estados federativos, as políticas nacionais tenderiam a se caracterizar por um mínimo denominador comum (WEAVER; ROCKMAN, 1993; TSEBELIS, 1997).

Entretanto, a concentração da autoridade política varia entre os Estados federativos, dependendo do modo como estão estruturadas as relações entre Executivo e Legislativo no plano federal (STEPAN, 1999), bem como da forma como estão distribuídas as atribuições de políticas entre os níveis de governo (RIKER, 1964; 1975). Como consequência, pode-se esperar que estes tendam a apresentar variações em sua capacidade de coordenar políticas nacionais, dependendo da maneira como estão estruturadas essas relações em cada Estado.

Este trabalho pretende demonstrar que, adicionalmente, a concentração da autoridade política varia entre as políticas particulares, de acordo com as relações intergovernamentais em cada área específica de intervenção governamental. Para tanto, a distribuição federativa da autoridade política nas políticas sociais brasileiras será tomada como objeto de análise.

Em conjunto, as instituições políticas nacionais tendem a dotar o governo federal de capacidade de coordenação das políticas sociais, a despeito das tendências centrífugas derivadas da descentralização fiscal e da fragmentação do sistema partidário.

O primeiro item deste artigo descreve muito brevemente os sistemas tributário e fiscal brasileiros, com o objetivo de demonstrar que a Constituição Federal de 1988 instituiu um sistema legal de repartição de receitas que limita a capacidade de gasto do governo federal e, por conseqüência, sua capacidade de coordenação de políticas. A seção seguinte procura mostrar que as coalizões de governo aumentam a base vertical de apoio dos presidentes, mas não são suficientes para explicar a capacidade de coordenação federal das ações de governo. A terceira parte apresenta a distribuição intergovernamental de funções em algumas políticas sociais selecionadas, para destacar os recursos institucionais de que dispõe o governo federal para induzir as decisões dos governos subnacionais. O trabalho pretende demonstrar que, a despeito das tendências dispersivas derivadas tanto dos sistemas tributário e fiscal quanto do sistema partidário, o governo federal dispõe de instrumentos para coordenar as políticas sociais, ainda que estes variem entre as diferentes políticas.

Os sistemas fiscal e tributário brasileiros

A federação brasileira adotou desde sua origem, na Constituição Federal de 1891, o regime de separação de fontes tributárias, discriminando impostos de competência exclusiva dos Estados e da União¹. A partir de então, a evolução histórica da estrutura tributária nacional, particularmente no que diz respeito à distribuição das competências exclusivas, caracterizou-se por mudanças lentas e graduais, sendo as maiores rupturas operadas pela centralização da reforma tributária do regime militar (1965-1968) e, no período seguinte, a descentralização fiscal da Constituição de 1988 (VARSANO, 1996; AFFONSO, 1999).

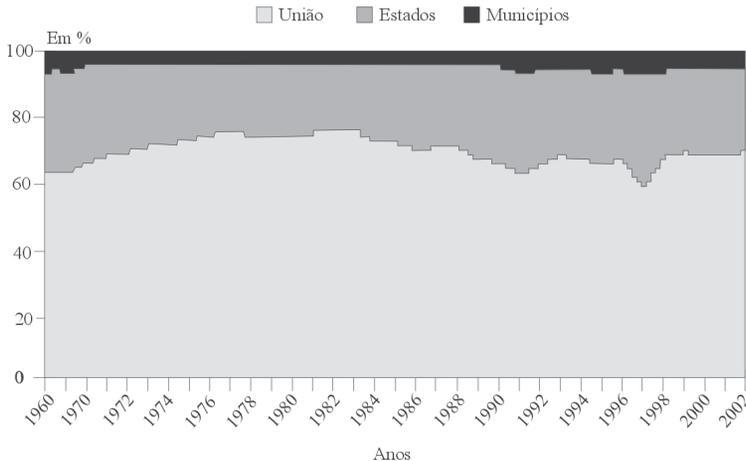
No sistema atual, a arrecadação tributária é bastante concentrada: os cinco principais impostos são responsáveis por mais de 70% da arrecadação total, sendo quatro deles arrecadados pela União². O imposto mais importante é arrecadado pelos estados: o Imposto sobre Circulação de

Mercadorias e Serviços (ICMS) (VARSANO et al., 1998). Na última década, a elevação da carga tributária – de 25%, em 1991, para 34%, em 2001 (AFE/BNDES, 2002) – foi derivada principalmente do esforço tributário da União e, complementarmente, dos municípios (PRADO, 2001). Em 2002, 70,1% do total da arrecadação tributária foi realizado pela União, 25,5% pelos Estados, e 4,3% pelos municípios (Gráfico 1).

A arrecadação de tributos é extremamente desigual no plano horizontal, isto é, entre os governos subnacionais. A razão entre os estados com maior e menor capacidade de arrecadação tributária própria em 1997 foi de 9,4 (PRADO, 2001, p. 50). No interior de cada estado, municípios de mesmo tamanho apresentam enorme diversidade de arrecadação. Excetuando-se as capitais – com arrecadação até dez vezes superior à dos demais municípios de seu próprio estado –, os municípios de maior porte não revelam melhor desempenho do que os pequenos, independentemente do nível de renda do estado em que estão localizados (PRADO, 2001).

Desde a Constituição de 1946, essa desigualdade horizontal de capacidade de arrecadação tem sido compensada por um sistema de transferências fiscais. Transferências obrigatórias de caráter constitucional distribuem parte das receitas arrecadadas pela União para estados e municípios, bem como dos estados para seus respectivos municípios (VARSANO, 1996). Assim, os convencionalmente chamados de ciclos de centralização (Reforma tributária de 1965-1968) e descentralização (Constituições Federais de 1946 e 1988) do sistema fiscal brasileiro não se referem a processos de mudança na distribuição da autoridade para tributar, mas estão diretamente associados às alíquotas aplicadas aos impostos de repartição obrigatória, bem como à autonomia de gasto dos governos locais sobre os recursos recebidos. Assim, em 1968, as transferências constitucionais da União somavam 10% da arrecadação de seus dois principais tributos e a quase totalidade dessas transferências estava vinculada a itens predefinidos de gasto (MEDEIROS, 1986). Na Constituição de 1988, o Fundo de Participação dos Estados e o Fundo de Participação dos Municípios têm como fonte de receita a soma de 44% da receita dos dois maiores impostos federais³, sendo que as receitas provenientes das transferências constitucionais podem ser gastas de modo bastante autônomo pelos

governos subnacionais, excetuando-se as vinculações constitucionais de gasto em saúde e educação.



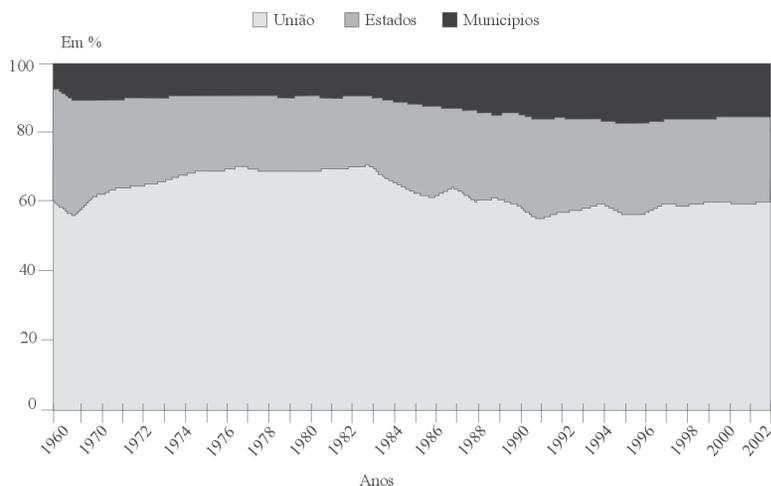
Fonte: VARSANO et al. (1998); PRADO (2001); AFE/BNDES (2002); SRF (2003).

Gráfico 1: Participação dos três níveis de governo na arrecadação tributária Brasil – 1960-2002

No plano vertical, o atual sistema de transferências fiscais permite que quase todos os ganhos relativos sejam apropriados pelos municípios, uma vez que seus resultados são neutros para os estados (SERRA; AFONSO, 1999). Em 2002, a receita disponível (arrecadação própria + transferências) da União foi de 60% do total das receitas, ao passo que os municípios se apropriaram de 15%, permanecendo os Estados no mesmo patamar que estavam anteriormente à redistribuição (Gráfico 2). Além disso, esse sistema favorece os municípios de pequeno porte. Gomes e MacDowell (1997) estimaram ser de 91% a participação das receitas de transferência nos municípios de menos de 5.000 habitantes. Em 22 estados brasileiros, quanto menor a população do município, maior o seu ganho de receita derivado das transferências constitucionais, vale dizer, maior a disponibilidade de recursos *per capita* com liberdade alocativa, uma vez realizadas as transferências (PRADO, 2001, p. 68).

No plano horizontal, esse sistema redistribui receita dos estados mais desenvolvidos para os menos desenvolvidos (REZENDE; CUNHA, 2002).

Entretanto, as regras que acabaram por reger as transferências constitucionais têm por consequência recriar novas desigualdades entre as unidades da Federação (PRADO, 2001, p. 54). É enorme a variação na receita disponível entre os municípios e estados brasileiros. A razão entre a receita média *per capita* dos municípios com mais de um milhão de habitantes, na Região Sudeste, e dos municípios com menos de 20 mil habitantes, nas Regiões Norte e Nordeste, pode ser de até 46 vezes (GOMES; MACDOWELL, 1997, p. 11). Uma vez realizadas as transferências constitucionais, a receita disponível per capita do Estado de Roraima foi de duas vezes a de São Paulo, em 1997 (PRADO, 2001, p. 55).



Fonte: VARSANO et al. (1998); PRADO (2001); AFE/BNDES (2002); SRF (2003)

Gráfico 2: Participação dos três níveis de governo na receita disponível Brasil – 1960-2002

Na prática, essas desigualdades limitam definitivamente a possibilidade de que se estabeleçam constitucionalmente competências exclusivas entre os níveis de governo para as ações sociais. Limitam também a possibilidade de arranjos federativos em que, ao conferir autonomia aos governos locais, deixassem basicamente aos eleitores a tarefa de elevar o gasto social dos governos locais.

O sistema brasileiro de repartição de receitas tributárias é essencialmente um sistema legal (PRADO, 2001), pelo qual receitas tributárias sem vinculação de gasto – com exceção das obrigações constitucionais de gasto em saúde e educação – são garantidas aos governos subnacionais, notadamente aos municípios de pequeno porte. Combinado a compromissos financeiros acumulados no passado, direitos assegurados em lei e vinculações constitucionais do gasto federal, esse sistema produz alta rigidez do orçamento federal (REZENDE; CUNHA, 2003) – isto é, reduzido espaço para introdução de novos itens de gasto –, de tal sorte que esta tem implicado necessariamente elevação da carga tributária.

Estados e municípios, por sua vez, contam com recursos garantidos, independentemente tanto de lealdade política ou adesão a políticas federais quanto de seu esforço tributário. Sistemas tributários e fiscais caracterizados por elevado nível de dependência de transferências fiscais e ausência de vínculo entre quem taxa e quem gasta tendem a produzir baixo compromisso com o equilíbrio fiscal por parte dos governos subnacionais (RODDEN, 2001), tendência esta que no caso brasileiro foi limitada pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Além disso, a autoridade do governo federal para induzir as decisões dos governos locais, no sentido de que essas decisões venham a coincidir com as suas próprias prioridades, permanece limitada, uma vez que esses governos detêm autonomia fiscal e política, tendo, portanto, condições institucionais para não aderir às políticas federais.

Adicionalmente, como as transferências fiscais têm limitado efeito equalizador sobre as diferenças interestaduais e intermunicipais de capacidade de gasto, permanece necessária a ação do governo federal para viabilizar patamares básicos de produção de serviços sociais.

Em suma, a coordenação federal dos programas sociais se justifica tanto por razões relacionadas à coordenação das decisões dos governos locais quanto para corrigir desigualdades de capacidade de gasto entre estados e municípios.

O grau de descentralização política da federação

A autonomia política e fiscal dos governos estaduais e municipais permite que esses adotem uma agenda própria, independente da agenda do

Executivo federal. As relações verticais na federação brasileira – do governo federal com estados e municípios e dos governos estaduais com seus respectivos municípios – são caracterizadas pela independência, pois estados e municípios são entes federativos autônomos. Em tese, as garantias constitucionais do Estado federativo permitem que os governos locais estabeleçam sua própria agenda na área social.

Imaginemos um objetivo nacional de política social, tal como elevar os padrões de qualidade do ensino fundamental, em vista das novas demandas da sociedade do conhecimento *vis-à-vis* os baixos índices de desempenho escolar dos estudantes brasileiros. A realização desse objetivo suporia a mobilização dos governos estaduais e municipais, que são os gestores das redes de ensino. O reconhecimento generalizado de que esta deveria ser uma prioridade nacional não implica que esses viessem a estabelecer a elevação da qualidade do ensino como uma prioridade de política pública no plano local e nem que, mesmo que venham a fazê-lo, estejam de acordo com as estratégias mais adequadas para elevar a qualidade do ensino.

Foi esse precisamente o resultado da vinculação de gasto em educação da Constituição Federal de 1988. Embora estados e municípios cumprissem a regra constitucional de gastar 25% de suas receitas em ensino, cada um estabeleceu sua própria prioridade de gasto. Ainda que a autonomia de decisões de alocação de gasto tenha possivelmente produzido melhor adaptação a necessidades locais, seus efeitos foram a elevação generalizada do gasto acompanhada de superposição e a dispersão das ações.

Sob tais condições institucionais, os partidos políticos poderiam operar como um mecanismo de contrapeso às tendências centrífugas do federalismo. Essa possibilidade, contudo, depende do grau de centralização do sistema partidário (RIKER, 1975). No caso brasileiro, a fragmentação do sistema partidário – que passou de bipartidário para altamente fragmentado a partir de 1988 (NICOLAU, 1996) – tem implicado reduzido número de prefeitos e governadores do mesmo partido do presidente (Tabela 1). De 1990 até hoje, menos de 1/3 dos governadores era do mesmo partido do presidente. A única exceção foi o presidente Sarney, porque em seu mandato o sistema partidário contava com apenas três partidos efetivos, isto é, não era ainda multipartidário. Com exceção do presidente Itamar Franco, nenhum outro contou com mais de

18% dos prefeitos eleitos pelo seu próprio partido⁴, ainda que todos tenham aumentado o número de prefeitos de seus respectivos partidos nas eleições realizadas durante seus mandatos. Portanto, mesmo na presença de partidos com estruturas decisórias centralizadas – uma outra dimensão do grau de centralização do sistema partidário –, a frágil base de apoio partidário dos presidentes na federação brasileira limitaria a capacidade dos partidos operarem como instâncias de coordenação das ações de governo.

A construção de coalizões de governo tende a reduzir esses efeitos (Tabela 1). No cenário menos favorável, montar coalizões de governo permitiu aos presidentes dobrar o percentual de prefeitos e governadores de sua base de apoio na estrutura vertical da federação. O presidente Fernando Henrique multiplicou por quatro o percentual de prefeitos da sua base de apoio em seu segundo mandato. A montagem de uma coalizão de governo permitiu que os presidentes Itamar Franco e Fernando Henrique contassem com bases de apoio vertical próximas ou superiores a 2/3 do total de governadores e prefeitos.

Se a estrutura de todos os partidos da coalizão fosse centralizada – isto é, se todos os prefeitos e governadores se subordinassem às direções de seus respectivos partidos –, a construção de coalizões de governo compensaria os efeitos centrífugos derivados da descentralização fiscal. Adicionalmente, o efeito-demonstração da adesão dos governos da base de apoio vertical às políticas do Executivo federal poderia ter um efeito de constrangimento sobre os governos dos partidos de oposição, fortalecendo assim a capacidade de coordenação do governo federal.

No Brasil, não existem pesquisas conclusivas que permitam afirmar com segurança qual é o efeito dos partidos sobre as relações verticais da federação. A literatura sustenta que um dos efeitos prováveis do federalismo é descentralizar a estrutura decisória dos partidos, ao permitir que o controle de postos no Executivo opere como um recurso de poder nas barganhas intra-partidárias (RIKER, 1975).

O exame da trajetória das políticas sociais brasileiras desde o governo Sarney revela que ocorreram variações na capacidade de coordenação federativa das políticas sociais entre os presidentes. Os governos Sarney, Collor e Itamar tiveram pouco sucesso em suas tentativas de reformas que envolveram

a coordenação nacional dessas políticas (ALMEIDA, 1995. AFFONSO; SILVA, 1996), ao passo que as duas gestões do governo Fernando Henrique foram mais bem-sucedidas em sua capacidade de induzir as decisões dos governos locais (ARRETCHE, 2002). Uma análise que simplesmente constatasse a coexistência no tempo de dois fenômenos permitiria afirmar que existe uma relação de

Tabela 1: Sustentação partidária do Executivo federal na federação Brasil – 1985-2004

Governadores e prefeitos	Sarney (PMDB-PFL)	Collor (PRN-PDS PFL-PTB)	Itamar (PMDB-PFL-PTB-PSDB-PSB) ⁽¹⁾	FHC 1 (PSDB-PFL-PTB-PMDB)	FHC 2 (PSDB-PFL-PTB-PMDB-PPB)	Lula (PT-PL-PSB-PTB-PPS-PDT-PCdoB-PMDB) ⁽²⁾
Total de governadores	(3) 22/23	27	27	27	27	27
Total de prefeitos	(4) 3.941/4.142 (5) 4.287	(5) 4.287 (6) 4.762	4.762	(6) 4.762 (7) 5.378	(7) 5.378 (8) 5.559	5.559
<i>Governadores do Partido do presidente</i>						
Números absolutos	(3) 9/22	0	8	6	7	3
Em porcentagem	(3) 41,0/96,0	0	30,0	22,0	26,0	11,0
<i>Governadores na Coalizão de governo</i>						
Números absolutos	(3) 9/23	11	18	18	21	(9) 10/14
Em porcentagem	(3) 41,0/100,0	41,0	67,0	67,0	78,0	(9) 37,0/52,0
<i>Prefeitos do partido do presidente</i>						
Números absolutos	(4) 1.377/1.504 (5) 1.606	(5) 3 (6) 98	(6) 1.605	(6) 317 (7) 921	(7) 921 (8) 990	187
Em porcentagem	(4) 35,0/36,0 (5) 37,0	(5) 0,1 (6) 2,1	34,0	(6) 6,6 (7) 17,0	(7) 17,0 (8) 18,0	3,0
<i>Prefeitos na coalizão de governo</i>						
Números absolutos	(4) 1.377/1.529 2.664	(5) 1.839 (6) 1.894	3.238	(6) 3.190 (7) 4.157	(7) 4.157 (8) 4.291	(9) 1.407/2.376
Em porcentagem	(4) 35,0/37,0 (5) 62,0	(5) 43,0 (6) 40,0	68,0	(6) 67,0 77,0	(7) 67,0 (8) 77,0	(9) 25,0/43,0

Fonte: Adaptado de ROMA; BRAGA (2002); FIGUEIREDO; LIMONGI (1999), com base no Banco de Dados Eleitorais do Brasil, Iuperj.

(1) Desconsidera o fato de que o PSB saiu da coalizão e o PP entrou na coalizão em 1993. O PP não contava com nenhum governador ou prefeito no período. O PSB elegeu 48 prefeitos nas eleições de 1992.

(2) Em 2004, o PDT saiu e o PMDB entrou para a coalizão.

(3) Antes e depois das eleições de 1986.

(4) Antes e depois das eleições de 1985. Nas eleições de 1985, foram eleitos mais 127 prefeitos pelo PMDB, em 201 municípios.

(5) Resultados eleitorais de 1988.

(6) Resultados eleitorais de 1992. O PL entrou para a coalizão de sustentação do governo Itamar em 1991.

(7) Resultados eleitorais de 1996. No governo FHC 1, os dados sobre os prefeitos da coalizão de governo incluem o PPB.

(8) Resultados eleitorais de 2000.

(9) Antes e depois da saída do PDT e da entrada do PMDB na coalizão de governo (2003/2004).

causalidade entre a construção de bases verticais de apoio partidário na federação e a capacidade de coordenação das políticas nacionais. Observe-se, na Tabela 1, que as bases de apoio vertical do governo Fernando Henrique variaram entre 67% e 78% do total de governadores e prefeitos. Contudo, se tais bases de apoio fossem uma condição suficiente para a capacidade de coordenação federativa, tenderíamos a encontrar no governo do presidente Itamar Franco resultados mais positivos⁵. Assim, a primeira parece ser uma condição de possibilidade para a segunda.

Na verdade, o exame dos mecanismos e processos que tornam possível coordenar ações entre esferas de governo indica que essa capacidade é diretamente afetada pelo modo como estão estruturadas as relações federativas nas políticas particulares. Pesquisas sobre as políticas implementadas pelos governos locais não concluíram que exista relação significativa entre as decisões de governo e o pertencimento às siglas partidárias nacionais (RODRIGUES, 2003; MARQUES; ARRETCHÉ, 2003). Além disso, se a adesão aos programas federais dependesse essencialmente da construção de bases verticais de apoio na federação, a tendência seria encontrar variações significativas entre os diferentes presidentes no que diz respeito à capacidade de coordenação de todas as políticas, bem como pequenas variações nessa capacidade em um mesmo mandato presidencial. Na verdade, não é esse o caso. A forma como estão estruturadas as relações federativas nas políticas específicas afeta as estratégias possíveis para coordenação vertical das políticas nacionais.

Políticas sociais e relações intergovernamentais

Os constituintes de 1988 optaram pelo formato das competências concorrentes para a maior parte das políticas sociais brasileiras. Na verdade, as propostas para combinar descentralização fiscal com descentralização de competências foram estrategicamente derrotadas na ANC 1987-1988 (SOUZA, 1997). Assim, qualquer ente federativo estava constitucionalmente autorizado a implementar programas nas áreas de saúde, educação, assistência social, habitação e saneamento. Simetricamente, nenhum ente federativo estava constitucionalmente obrigado a implementar programas nessas áreas. Decorre

desse fato a avaliação de que a Constituição de 1988 descentralizou receita, mas não encargos (ALMEIDA, 1995; AFFONSO; SILVA, 1996. AFFONSO, 1999. WILLIS et al., 1999). Essa distribuição de competências é propícia para produzir os efeitos esperados pela literatura sobre federalismo e políticas públicas: superposição de ações; desigualdades territoriais na provisão de serviços; e mínimos denominadores comuns nas políticas nacionais. Esses efeitos, por sua vez, são derivados dos limites à coordenação nacional das políticas.

Ocorre que a Constituição Federal de 1988 não alterou a estrutura institucional de gestão das políticas sociais herdada do regime militar. Mesmo as medidas de reforma aprovadas e implementadas pelos sucessivos presidentes – posteriormente à Constituição Federal de 1988 – pouco ou nada alteraram essa estrutura prévia, que é centralizada para as políticas de saúde e desenvolvimento urbano e descentralizada para a política de educação fundamental. No início dos anos 1990, a distribuição federativa dos encargos na área social derivava menos de obrigações constitucionais e mais da forma como historicamente esses serviços estiveram organizados em cada política particular. A capacidade de coordenação das políticas setoriais dependeu em grande parte dos arranjos institucionais herdados.

Política de saúde

Na distribuição intergovernamental de funções, a União está encarregada do financiamento e formulação da política nacional de saúde, bem como da coordenação das ações intergovernamentais. Isso significa que o governo federal – isso é, o Ministério da Saúde – tem autoridade para tomar as decisões mais importantes nessa política setorial. Nesse caso, as políticas implementadas pelos governos locais são fortemente dependentes das transferências federais e das regras definidas pelo Ministério da Saúde. Em outras palavras, o governo federal dispõe de recursos institucionais para influenciar as escolhas dos governos locais, afetando sua agenda de governo.

A edição de portarias ministeriais tem sido o principal instrumento de coordenação das ações nacionais em saúde. Isso quer dizer que a principal arena de formulação da política nacional tem sido o próprio Poder Executivo e, marginalmente, o Congresso Nacional. O conteúdo dessas portarias consiste, em grande medida, em condicionar as transferências federais à

adesão de estados e municípios aos objetivos da política federal. Nas condições em que se reduza a incerteza quanto ao fluxo das transferências, tornando crível que estas serão efetivamente realizadas, aumenta exponencialmente a capacidade federal de coordenar as ações dos governos estaduais e municipais.

É essa estrutura institucional que explica que, ao longo dos anos 90, o Ministério da Saúde tenha conquistado a adesão dos governos estaduais e municipais ao SUS. Em maio de 2002, 5.537 dos 5.560 municípios brasileiros – 99,6% do total – haviam assumido a gestão parcial ou integral dos serviços de saúde. Em 2000, os municípios brasileiros foram responsáveis, em média, por 89% do total da produção ambulatorial no Brasil, com um desvio padrão de 19% (consideradas todas as categorias de provedores), e por 84% da rede ambulatorial, média esta acompanhada de desvio padrão decrescente. Isto é, a rede e a produção de serviços ambulatoriais se tornaram basicamente municipais, o que não era absolutamente a realidade da distribuição destes serviços no início dos anos 1990 (MARQUES; ARRETCHÉ, 2003).

Esses resultados são, em boa medida, explicados pela capacidade de o Ministério da Saúde induzir as decisões dos governos municipais. Estes eram responsáveis por 9,6% do total do gasto consolidado em saúde em 1985, por 35%, em 1996 (MEDICI, 2002) e por 43%, em 2000 (FERREIRA, 2002). Pelo conceito de origem dos recursos, a participação dos municípios passou de 9,3%, em 1985, para 28%, em 1996 (MEDICI, 2002).

A participação de estados e municípios no processo de formulação da política de saúde, por sua vez, está institucionalizada por meio de conselhos com representação de estados e municípios.⁶ A institucionalização desses espaços de negociação suprimiu do Ministério da Saúde a possibilidade de estabelecer unilateralmente as regras de funcionamento do SUS. Tais conselhos funcionam como um mecanismo de contrapeso à concentração de autoridade conferida ao Executivo federal.

Políticas de habitação e saneamento

O sistema nacional de oferta de serviços de habitação e saneamento foi instituído nos anos 1960 e 1970. As reformas institucionais realizadas nas décadas de 1980 e 1990 não modificaram a estrutura básica da

distribuição federativa de funções. O governo federal arrecada e redistribui, por meio de empréstimos, os recursos da principal fonte de financiamento dessas políticas: um fundo destinado a indenizar trabalhadores demitidos sem motivo, cuja arrecadação líquida é direcionada ao financiamento de programas de saneamento e habitação, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

Os serviços de saneamento básico são providos por 27 companhias estaduais, que controlam a maior parte das operações no setor, com base em contratos de concessão dos serviços com mais de 4.000 municípios brasileiros. Nos demais municípios, os serviços são operados por autarquias e órgãos municipais. A produção de habitações para população de baixa renda é realizada por companhias municipais, com atuação de âmbito regional⁷. Diante do expressivo volume de recursos necessários à produção de serviços de infra-estrutura urbana e de moradia, é reduzido o número de estados e municípios brasileiros capazes de implementar políticas efetivas de habitação e saneamento sem aportes federais. O papel do governo federal como financiador lhe confere recursos institucionais para coordenar as escolhas dos governos locais.

A distribuição da autoridade decisória nessa política particular confere às comissões estaduais, nomeadas pelos governadores, a autoridade para distribuir os financiamentos no interior de cada estado. Entretanto, o conselho gestor do FGTS define as regras de operação dos programas, assim como o agente financeiro do Fundo – a CEF – detém o poder para autorização definitiva. Nem o Conselho Curador do FGTS nem a CEF contam com representação federativa em suas principais instâncias decisórias. São órgãos com controle majoritário do governo federal. A ausência de uma representação institucionalizada dos governos subnacionais nas arenas decisórias federais permite ao governo federal razoável autonomia para definir unilateralmente as regras de distribuição dos empréstimos federais.

Tal como na área de saúde, portanto, a União está encarregada das funções de financiamento e formulação da política nacional. Entretanto, nessa política particular, a autoridade é ainda mais concentrada do que na área da saúde, em vista da ausência de representação federativa nas principais arenas decisórias.

Política de educação fundamental

A oferta de ensino fundamental é responsabilidade de Estados e municípios, sendo que essas duas redes operam de modo inteiramente independente. Devido à forma como historicamente evoluiu a expansão das matrículas, é muito variável a participação das duas redes na oferta de matrículas em cada Estado: em 1996, no Estado de São Paulo, 87,5% das matrículas eram oferecidas pelo governo estadual, ao passo que em Alagoas e no Maranhão, eram os municípios que detinham 65% das matrículas (VAZQUEZ, 2003, p. 37).

As desigualdades horizontal e vertical de capacidade de gasto da federação brasileira implicam diferenças na carreira e nos salários dos professores, na natureza e qualidade dos serviços educacionais, bem como no nível de gasto/aluno. Em 1996, os municípios do Estado do Maranhão gastavam em média R\$ 100,00 ao ano com seus alunos, ao passo que o governo do estado gastava R\$ 385,00. Em São Paulo, por sua vez, esse gasto era de R\$ 1.039,00 para os municípios e de R\$ 569,00 para o governo estadual (VAZQUEZ, 2003, p. 39).

A Constituição Federal de 1988 definiu como concorrentes as competências na educação fundamental, estabelecendo apenas que esta deveria ser oferecida preferencialmente pelos governos municipais. Além disso, obriga governos estaduais e municipais a gastarem 25% de sua receita disponível em ensino. Nesse caso, diferentemente da política de saúde, o governo federal não é o principal financiador, desempenhando uma função apenas supletiva, de financiar programas de alimentação dos estudantes das escolas públicas e de construção e capacitação das unidades escolares, contando, portanto, com recursos institucionais bem mais limitados para coordenar a adoção de objetivos nacionais de política.

É por essa razão que, para alcançar um objetivo nacional – por exemplo, reduzir as assimetrias intra-estaduais de gasto no ensino fundamental e promover a valorização salarial dos professores –, o governo Fernando Henrique adotou como estratégia a aprovação de uma emenda constitucional, como o Fundef⁸.

Na prática, a implementação dessa Emenda Constitucional implicou uma minirreforma tributária de âmbito estadual, à medida que, a cada ano,

15% das receitas de estados e municípios são automaticamente retidas e contabilizadas em um Fundo estadual – o Fundef. Suas receitas são redistribuídas, no interior de cada estado, entre governos estaduais e municipais de acordo com o número de matrículas oferecidas anualmente. O Fundef estabeleceu, assim, um vínculo entre encargos e receitas fiscais, além de garantir a efetiva transferência dos recursos (OLIVEIRA, 2001), cujo efeito foi eliminar as desigualdades intra-estaduais de gasto no ensino fundamental (VAZQUEZ, 2003)⁹.

Nesse caso, para alcançar seus objetivos, o governo federal adotou a estratégia de constitucionalizar as transferências intra-estaduais, eliminando a incerteza quanto ao recebimento dos recursos vinculados à oferta de matrículas. Para obter o comportamento desejado por parte dos governos locais, criou uma obrigação constitucional, dada sua limitada capacidade institucional de afetar as escolhas dos governos locais.

Como estão combinadas, no Brasil, as dimensões de coordenação e autonomia?

Com exceção da política de educação fundamental, a concentração de autoridade no governo federal caracteriza as relações federativas na gestão das políticas, pois à União cabe o papel de principal financiador, bem como de normatização e coordenação das relações intergovernamentais.

O formato de gestão que concentra autoridade no governo federal apresenta vantagens para a coordenação dos objetivos das políticas no território nacional, pois permite reduzir o risco de que os diferentes níveis de governo imponham conflitos entre programas e elevação dos custos da implementação, cuja ocorrência é mais provável em Estados federativos (WEAVER; ROCKMAN, 1993). Além disso, a concentração do financiamento no governo federal permitiria alcançar resultados redistributivos (BANTING; CORBETT, 2003), reduzindo desigualdades horizontais de capacidade de gasto.

A descentralização de encargos na política de saúde foi derivada do uso da autoridade financiadora e normatizadora do governo federal para obter adesão dos municípios a um dado objetivo de política. Condicionar – e garantir a efetividade das – transferências à adesão dos governos locais à

agenda do governo federal revelou-se uma estratégia de forte poder de indução sobre as escolhas dos primeiros. Reduzida a incerteza sobre a regularidade na obtenção de recursos, aumentou a disposição para assumir a responsabilidade pela provisão de serviços de saúde.

A agenda de privatizações das empresas estaduais de saneamento no passado recente também foi condicionada pela capacidade de indução do governo federal, derivada de sua autoridade sobre a principal fonte de financiamento. Nesse caso, ao controle sobre o financiamento acrescenta-se a inexistência de representação federativa nas instâncias decisórias federais. Essa combinação permitiu à União definir unilateralmente as regras para obtenção de empréstimos, endurecendo as condições para sua concessão e, portanto, desfinanciando os governos subnacionais nessa área de política.

Nas áreas de política em que o governo federal não dispõe de recursos institucionais para alterar as escolhas dos governos locais, a estratégia de constitucionalizar encargos revelou-se bem-sucedida. Tratou-se de aprovar emendas à Constituição que reduzem muito a margem de escolhas dos governos subnacionais, obrigando-os a adotar o comportamento considerado desejável pelo governo federal. Essa foi a estratégia adotada para equalizar os níveis intra-estaduais de gasto em ensino fundamental e elevar os salários dos professores. Na área da saúde, essa foi a estratégia adotada para vincular receitas a níveis de gasto em saúde¹⁰.

Na verdade, a aprovação de emendas à Constituição é relativamente mais fácil no Brasil do que em outras federações. A maioria de 2/3 em duas sessões legislativas em cada Câmara (dos Deputados e Senado) é o requisito essencial para sua aprovação. Não é necessária a aprovação nas casas legislativas estaduais, como nos Estados Unidos, por exemplo, mesmo que a matéria afete os interesses dos governos subnacionais. Nos casos acima mencionados, a obtenção do apoio do presidente para a iniciativa legislativa, que permitiu mobilizar favoravelmente a coalizão de sustentação do governo no Congresso, foi o fator central para o sucesso do Executivo na arena parlamentar.

A constitucionalização de encargos ou níveis de gasto é, entretanto, uma estratégia que encontra limites nas desigualdades horizontais da federação brasileira. A desigualdade horizontal dos governos subnacionais

permanece recomendando cautela na definição constitucional de competências exclusivas na gestão das políticas sociais, ainda que a descentralização fiscal e de políticas tenha aumentado as capacidades estatais – administrativas, fiscalizadoras e de produção de serviços – dos governos subnacionais. A vinculação de gasto tende ainda a reproduzir no plano da implementação das políticas desigualdades preexistentes de capacidade de gasto.

Os resultados redistributivos da concentração de autoridade no governo federal não se revelaram entretanto tão evidentes. A municipalização dos serviços de saúde não foi acompanhada de redução na desigualdade intermunicipal nos padrões de sua oferta (MARQUES; ARRETCHÉ, 2003). A complementação da União para o ensino fundamental teve resultados quase nulos sobre as desigualdades interestaduais de padrões de gasto (VAZQUEZ, 2003). Isso ocorre em parte porque esses desembolsos federais apresentam reduzido efeito redistributivo (PRADO, 2001), mas também porque o objetivo de alcançar a descentralização teve mais centralidade do que os objetivos redistributivos nas estratégias adotadas nos anos 1990. No entanto, a estrutura institucional para a coordenação das políticas nacionais pode ser utilizada para obter as metas desejáveis.

Notas

* Este texto é uma versão revista do trabalho “Federalismo, relações intergovernamentais e políticas sociais no Brasil”, apresentado no Seminário Internacional “Análise Comparativa sobre Mecanismos de Gestão Inter-governamental e Formatação de Alternativas para o Caso Brasileiro”, organizado pela Subchefia de Assuntos Federativos da Casa Civil da Presidência da República e pelo Fórum das Federações, em Brasília, 17 e 18 de setembro de 2003.

¹ Os municípios só passaram a ter competência exclusiva para decretar tributos a partir da Constituição de 1934.

² A saber, a contribuição para a previdência social, o Imposto de Renda (IR), a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI).

³ A Reforma tributária de 1965-1968 criou o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e o Fundo de Participação dos Municípios (FPM), compostos de um percentual sobre a arrecadação federal do Imposto de Renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados. Esses percentuais eram de 5% para cada fundo em 1968 e passaram a 21,5% e 22,5%, respectivamente, com a Constituição de 1988. Os Fundos de Participação movimentam cerca de 20% do total da receita administrada pela União (PRADO, 2001, p. 54).

⁴ A tabela considera os partidos pelos quais os governadores e prefeitos foram eleitos, ignorando possíveis trocas de partidos durante o mandato. Essa decisão tende a subestimar

o número de prefeitos da base de apoio do presidente. Para os governadores, tende a refletir a realidade, pois o fenômeno de troca de partidos entre governadores é pouco comum. Agradecimentos a Maria do Socorro Braga por essa informação.

- ⁵ A comparação entre o desempenho dos dois governos é certamente afetada pelo fator “tempo de mandato”, que não está sendo analisado aqui.
- ⁶ A NOB 93 institucionalizou a Comissão Intergestores Tripartite e as Comissões Intergestores Bipartite que, juntamente com o Conselho Nacional de Saúde, são fóruns de pactuação da política nacional de saúde.
- ⁷ Entre 1995 e 2000, 12 das 44 companhias habitacionais municipais fecharam devido à política de não financiamento do governo Fernando Henrique (ARRETCHE, 2002).
- ⁸ A Emenda Constitucional do Fundef (EC 14/96) estabelece que, pelo prazo de dez anos, estados e municípios devem aplicar, no mínimo, 15% de todas as suas receitas exclusivamente no ensino fundamental. Além disso, 60% desses recursos devem ser aplicados exclusivamente no pagamento de professores em efetivo exercício do magistério. Para reduzir a desigualdade de gasto, a EC 14/96 estabelece que o governo federal deve complementar o gasto naqueles estados em que um valor mínimo nacional não seja alcançado com base nas receitas dos governos locais.
- ⁹ Seus efeitos sobre as desigualdades de gasto entre os estados foram quase nulos, particularmente devido aos reduzidos aportes de recursos da União (VAZQUEZ, 2003).
- ¹⁰ A EC 29/2000 estabelece que; até 2005, os Estados devem gastar no mínimo 12% de suas receitas em saúde. Para os municípios, essa vinculação deverá atingir o patamar de 15% das receitas e, para a União, a elevação do gasto em saúde deve acompanhar a variação do crescimento do PIB.

Referências bibliográficas

- AFE/BNDES. *Informe-se*, n. 40, 2002.
- AFFONSO, R. A Federação na encruzilhada. *Revista Rumos. Os caminhos do Brasil em debate*, v.1, n.2, pp.29-38, 1999. (Publicação da Comissão Nacional para as comemorações do V centenário do descobrimento do Brasil).
- AFFONSO, R.; SILVA, P.L.B. *Descentralização e políticas sociais*. São Paulo: Fundap, 1996.
- ALMEIDA, M.H.T. de. Federalismo e políticas sociais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.28, nº10, pp.88-108, 1995.
- ARRETCHE, M. Federalismo e relações intergovernamentais no Brasil: a reforma dos programas sociais. *Dados*, v.45, n. 3, pp. 431-57, 2002.
- BANTING, K.; CORBETT, S. Federalismo y políticas de atención a la salud. In: Fórum das Federações/Institucional Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. *Federalismo y Políticas de Salud. Descentralización y relaciones intergubernamentales desde una perspectiva comparada*. Ontário/México, 2003.
- FERREIRA, S. Federalismo fiscal, municípios: despesa com saúde e transferências federais. *Informe-se*, Banco Federativo do BNDES, nº 38, 2002.
- FIGUEIREDO, A.; LIMONGI, F. *Executivo e Legislativo na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: FGV, 1999.

- GOMES, G.M.; MACDOWELL, C. *Os elos frágeis da descentralização*: observação sobre as finanças dos municípios brasileiros. In: SEMINÁRIO INTERNACIONAL SOBRE FEDERALISMO E GOVERNOS LOCAIS. La Plata, Argentina, 1997.
- LAVINAS, L. Renda mínima: práticas e viabilidade. *Novos Estudos Cebrap*, n.53, pp.65-84, 1999.
- LAVINAS, L.; BARBOSA, M.L. de O. Combater a pobreza estimulando a frequência escolar: o estudo de caso do Programa Bolsa-Escola de Recife. *Dados*, v.43, n.3, pp.447-477, 2000.
- MARQUES, E.; ARRETCHÉ, M. Condicionantes locais da descentralização da política de saúde. *Caderno CRH*, n.39, 2003.
- MEDEIROS, A.C. de. *Politics and intergovernmental relations in Brazil: 1964-82*. New York/London: Garland Publishing Inc., 1986.
- MEDICI, A. *El desafío de la descentralización*: financiamiento público de la salud en Brasil. Washington: BID, 2002.
- NICOLAU, J.M. *Multipartidarismo e democracia*: um estudo sobre o sistema partidário brasileiro (1985-94). Rio de Janeiro: FGV, 1996.
- OLIVEIRA, F.A. *Fundef e saúde*: duas experiências (virtuosas?) de descentralização. Projeto Descentralização Fiscal e Cooperação Financeira Intergovernamental. Ebap/Fundação Konrad Adenauer, 2001. (Relatório de Pesquisa)
- PETERSON, P. *The price of federalism*. New York: The Twentieth Century Fund, 1995.
- PIERSON, P. The new politics of the Welfare State. *World Politics*, v. 48, n. 2, pp.143-179, 1996.
- PTOLA, S.; BIASOTO Jr., J. Financiamento do SUS nos anos 90. In: NEGRI, B.; GIOVANNI, G. *Radiografia da saúde*. Campinas: Instituto de Economia, 2001. p.219-232.
- PRADO, S. *Transferências fiscais e financiamento municipal no Brasil*. Projeto Descentralização Fiscal e Cooperação Financeira Intergovernamental. Ebap/Fundação Konrad Adenauer, 2001. (Relatório de Pesquisa)
- REZENDE, F.; CUNHA, A. (Coord.). *O orçamento público e a transição do poder*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.
- _____. *Contribuintes e cidadãos*. Compreendendo o orçamento federal. Rio de Janeiro: FGV, 2002.
- RIKER, W. Federalism. In: GREENSTEIN, F.; POLSBY, N. (Eds.). *Handbook of political science*. Massachusetts: Addison-Wesley Publishing Company, v.5, 1975.
- _____. *Federalism, origin, operation, significance*. Little: Brown and Company, 1964.
- RODDEN, J. *The dilemma of fiscal federalism*: hard and soft budget constraints around the world. 2001. Mimeographed.
- RODRIGUES, G. A ação político-partidária nas administrações municipais e seus reflexos sobre os gastos públicos em Santa Catarina. In: XXVII Encontro Nacional da ANPOCS. Caxambu, 2003.
- ROMA, C.; BRAGA, M.S. Sistema partidário, eleições e a questão federativa no Brasil (1986-2000). In: PINTO, C.J.R.; SANTOS, A.M. (Orgs.). *Partidos no Cone Sul*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad-Adenauer, 2002.
- SERRA, J.; AFFONSO, J.R.R. Federalismo fiscal à brasileira: algumas reflexões. *Revista do BNDES*, v.6, n.12, p.3-30, 1999.
- SOUZA, C. *Constitutional engineering in Brazil*. Houndmills/New York: Macmillan Press/St. Martins's Press, 1997.

SRF. Secretaria da Receita Federal. *Carga Tributária no Brasil – 2002*. Brasília, DF: Coordenação-Geral de Política Tributária, abr. 2003. (Estudos Tributários, 11). Disponível em: <http://www.receita.fazenda.gov.br/Publico/EstudoTributario/carga_fiscal/CTB2002.pdf>. Acesso em: set., 2004.

STEPAN, A. Para uma nova análise comparativa do federalismo e da democracia: federações que restringem ou ampliam o poder da demos. *Dados*, v. 42, n. 2, pp.197-251, 1999.

TSEBELIS, G. Processo decisório em sistemas políticos: veto players no presidencialismo, parlamentarismo, multicameralismo e multipartidarismo. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.12, n. 34, p.89-118, 1997.

VARSANO, R. *A evolução do sistema tributário brasileiro ao longo do século*: anotações e reflexões para futuras reformas. Brasília: Ipea, 1996. (Texto para Discussão, 405)

VARSANO, R. et al. *Uma análise da carga tributária no Brasil*. Brasília: Ipea, 1998. (Textos para Discussão, 583)

VAZQUEZ, D.A. *Educação, descentralização e desequilíbrios regionais*: os impactos do Fundef. 2003. Dissertação (Mestrado) – Instituto de Economia da Unicamp, Campinas.

WEAVER, K.R.; ROCKMAN, B. *Do institutions matter?* Washington: Brookings Institutions, 1993.

WEIR, M.; ORLOFF, A.S.; SKOCPOL, T. *The politics of social policy in the United States*. Princeton: Princeton University, 1988.

WILLIS, E.; GARMAN, C. da C.B; HAGGARD, S. *The politics of decentralization in Latin América*. *Latin American Research Review*, v.34, n. 1, pp.7-56, 1999.

Marta Arretche é doutora em Ciências Sociais pela Universidade de Campinas, São Paulo. Professora do Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo. Pesquisadora do CEBRAP. Possui pós-doutorado pelo Massachusetts Institute of Technology (MIT).

Texto originalmente publicado em: ARRETCHÉ, Marta. Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, v. 18, n. 2, pp. 17-26, 2004.

Reprodução autorizada pela autora e pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE), São Paulo.

EL PAPEL DE LA BUROCRACIA EN EL PROCESO DE DETERMINACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Joan Subirats

Las burocracias maquinales y el concepto de discrecionalidad

La concepción tradicional de la burocracia se identifica con lo que más recientemente Henry Mintzberg ha denominado “burocracia maquinaal” (MINTZBERG, 1984, p. 357). Un conjunto de personas organizadas de manera jerárquica, que realizan un trabajo de naturaleza eminentemente rutinaria, repetitiva, y que, por tanto, sus pautas de trabajo están fuertemente fijadas o normalizadas.

Weber consideraba que las ventajas de esa ordenación burocrática se basaban en su precisión, su falta de ambigüedad, su unidad, su estricta subordinación y su continuidad; lo que evitaría tensiones o costes distorsionadores. Como se ha afirmado (MAYNTZ, 1987, p.115) esas ventajas sólo se dan en el caso de que lo que importe sea conseguir una combinación sin problemas de diversas actividades para la obtención de un fin previsible e invariable.

En esa estructura se pretende una clara distinción entre cúpula decisional y núcleo de operaciones, por la cual la máquina burocrática actuaría de manera “ciega” o “indiferente”, a través del procedimiento formalizado, para lograr el cumplimiento de los objetivos fijados por la línea de mando o ámbito de decisión política. Así la formulación de las estrategias quedaría claramente diferenciada de su aplicación. Esa distinción se basaría en dos supuestos clave: a) que el decisor o decisores disponen de una completa información de lo que sucede tanto dentro como fuera de la organización; b) que la situación o el entorno en el que se opera es lo suficientemente

estable como para que no sea necesaria una reformulación de la decisión en el proceso de su implementación.

Esa combinación o doble condición, separación lineal decisional de estructura implementadora, y entorno estable, nos muestran que la estructura burocrática así concebida resulta muy poco capaz de adaptarse al cambio, muy poco capaz, por tanto, de adaptarse a los nuevos compromisos que ha ido asumiendo el Estado democrático en los últimos cuarenta años, y menos capaz aún de resistir la dinámica de fragmentación de intereses y de mutación tecnológica de la última década. Si en contextos técnico-reguladores la burocracia maquinal puede aún desarrollarse y mantener su operatividad, incorporando la tecnología necesaria para mecanizar muchos de sus trámites, en contextos más abocados a la prestación de servicios su inadecuación parece manifiesta.

Este tipo de estructuras burocrático-maquinales precisan de fuertes dosis de control interno y externo que evite “desviaciones” o incumplimientos de lo que se entiende debe ser mera ejecución. El control tendría como finalidad el examen de la coherencia entre objetivos, procedimientos y resultados de la acción administrativa. En este sentido la doctrina administrativa ha generado una importante literatura sobre la discrecionalidad, para referirse:

- bien a las posibles arbitrariedades o personalismos que la actuación de la administración puede llevar consigo (y de ahí su prevención por la articulación de las garantías jurisdiccionales necesarias);
- bien a la posible libertad de movimientos que puede desarrollar todo funcionario en el ejercicio de sus funciones; o
- bien, incluso, a la posible discrecionalidad de las administraciones periféricas en la aplicación de la normativa generada por las administraciones centrales.

La discrecionalidad existiría cuando un funcionario tiene un ámbito de poder que le permite escoger entre diferentes alternativas de acción y de no acción (HAM; HILL, 1984, p. 148). No hay duda que toda delegación (y cualquier mecanismo de ejecución conlleva cierto grado de delegación a no ser que se asuma personalmente la acción a desarrollar) implica la aceptación de un cierto grado de discrecionalidad. Cuanto más compleja y extensa sea una organización, y la Administración Pública lo es, más “aberturas” discrecionales existirán.

Los intentos de la doctrina administrativista para prevenir y reducir al mínimo los ámbitos de discrecionalidad (entendida como “Caballo de Troya en el Estado de Derecho”) (GARCÍA DE ENTERRÍA; FERNANDEZ, 1980, p. 384) ha conducido a ejercicios de notable argumentación, con los que se pretende distinguir entre potestades regladas y potestades discrecionales por una parte, y potestades discrecionales y conceptos jurídicos indeterminados por otra. En ese contexto, y como es bien sabido, se entiende como potestad discrecional no un cierto espacio de libertad de la administración ante la norma, sino una remisión legal que deberá incluir su extensión, el titular de esa competencia y la finalidad que se persigue. Las opciones de la administración quedan, pues, así bien circunscritas, entendiéndose además que ese ámbito de discrecionalidad es un ámbito jurídicamente indiferente (lo que distingue esa concepción de la discrecionalidad con relación a los llamados conceptos jurídicos indeterminados en el que interviene de manera decisiva la consideración de su finalidad). Queda siempre la posición del juez que llenará con sus decisiones los vacíos legales que puedan darse, lo que de hecho implica la judicialización del control sobre la práctica discrecional de la administración.

Es evidente que en ese contexto se parte de una consideración eminentemente negativa de la discrecionalidad, en la que los funcionarios serían siempre considerados como sospechosos y por tanto se precisaría de una rígida normativa que encorsetara su actividad, permitiendo una hipotética y siempre posible rendición de cuentas posterior. Pero esa misma rigidez procedimental facilita que el funcionario poco motivado se refugie en la jungla normativa y la complicación burocrática para desatender ciertas peticiones “incómodas”, para desarrollar una actividad lenta, rutinaria y de hecho boicoteadora (caso límite es el de la llamada huelga de celo en determinadas profesiones que significa simplemente llevar al extremo el cumplimiento estricto de la normativa).

Ello ha provocado el que, desde perspectivas no estrictamente jurídicas, se haya tendido últimamente a distinguir entre *capacidad de juicio* (entendida como un ámbito de “movilidad” del funcionario que puede ayudar a llevar a la práctica de manera creativa y positiva la normativa establecida y, por lo tanto, las finalidades que en ella se contienen) de *violación de normas*

(en los casos en que se produce una auténtica tergiversación de la norma a aplicar) (HAM; HILL, 1984).

Por lo tanto, desde una perspectiva más centrada en el control de la gestión y control de resultados ese ámbito en el que se desarrollaría esa capacidad de juicio se entendería como flexibilidad organizativa, mientras que desde concepciones más tradicionales o jurídicas, preocupadas por las garantías, se tendería a limitar al máximo la libertad de movimientos de aquellos considerados como sospechosos, ejerciendo un estricto control jerárquico.

El control de la burocracia

Hemos, pues, entrado en el espinoso tema del control, que en este caso se sitúa en el terreno de la coherencia entre objetivos y procedimientos, la conformidad de la actuación administrativa con las reglas preestablecidas y también de la capacidad de pasar cuentas de la actuación realizada. Se ha afirmado que A tendrá control sobre B cuando tenga el “poder” de hacerle aquello que quiere que haga para conseguir sus objetivos, pero se admite que B mantiene la capacidad o el “poder” de resistir las presiones de A (WIRTH, 1986, pp. 600-601). El poder no está sólo en unas manos, se reparte, aunque sea de manera desigual. Eso quiere decir que el control, y por ende el poder, estará en función de la distribución desigual de recursos como información, dinero, tiempo, etc.

Si esas ideas las aplicamos a las estructuras administrativas donde la misma estructura organizativa jerárquica constituye la “plantilla” formal de distribución de recursos, tendremos un diseño aún más complejo de los mecanismos del control, entendido no como fotografía estática de la realidad, sino como equilibrio dinámico de las fuerzas en presencia. La efectividad del control burocrático weberiano no se debe dar, pues, por descontado, dependerá de la consideración de otras variables. No podemos aceptar una única perspectiva de control, de arriba a abajo, existen además otras perspectivas tanto o más decisivas: de “abajo a arriba” (en flujos de información, por ejemplo), de “dentro” de la Administración hacia “fuera” (en el control de los recursos o servicios que se distribuyen), o de “fuera” a “dentro” (en las presiones de los grupos de clientela o de interés en conseguir más recursos a cambio de ciertas concesiones o respaldos políticos o de otro tipo).

Si sólo examináramos la perspectiva “de arriba a abajo”, entonces podríamos tender a considerar a los funcionarios del nivel más bajo, a aquellos que forman en muchos casos la epidermis de contacto entre administración y sociedad, como los que dentro de la estructura administrativa disponen de la cuota de poder más pequeña, viéndose sometidos a un estricto control desde los distintos eslabones jerárquicos, cuando de hecho se ha demostrado (LIPSKY, 1980) cómo la llamada *street level bureaucracy* (sobre todo lo que sería la provisión de servicios por parte de la administración, no tanto en ámbitos más regulativos, concesión carné conducir, oficinas fiscales o en ciertos servicios técnicos, como administración de correos, o servicio ferroviario, etc.) mantiene un alto grado de discrecionalidad en el ejercicio de sus funciones y la capacidad de control de la estructura jerárquica es relativamente reducida. En la práctica, no siempre coinciden, pues, poder real y poder formal en el seno de la Administración Pública y eso complica sin duda los procedimientos de control.

Se ha llegado a afirmar que:

“[...] las decisiones de los ‘burócratas de primer nivel’, las rutinas que establecen y las pautas que van inventando para afrontar las incertidumbres y las presiones del ritmo de trabajo que soportan constituyen, *de hecho*, las políticas públicas que deben implementar” (LIPSKY, 1980, p. 12).

En esa línea no sería posible entender el proceso de diseño, decisión, implementación y evaluación de las diferentes políticas públicas si no se introducen en el marco de estudio esos “encuentros en la última fase” que sitúan cara a cara “proveedores” y “clientes” de los distintos servicios (educativos, sanitarios, de orden público o de justicia).

Los recursos de la burocracia y las políticas públicas

Así pues, si no parece conveniente limitarse a considerar a la burocracia como mera ejecutora indiferente de las decisiones tomadas por aquellos formalmente legitimados para hacerlo, ¿cuál será entonces el papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas? Ante todo, deberemos distinguir entre las diferentes fases del *policy*

process y tener en cuenta los recursos específicos de la burocracia que le permite ejercer un protagonismo mayor del que parecía previsto en esquemas tradicionales.

Los recursos más importantes que posee la burocracia y que explican la importancia de su papel en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas son:

- ante todo, el control sobre la información y su misma capacidad profesional. La burocracia es quien conoce mejor qué está realmente sucediendo en la aplicación de los programas públicos, conoce el grado de aceptación que generan y los principales fallos en su diseño que deberían modificarse. De alguna manera pueden implícitamente intercambiar información por influencia en el proceso decisional. El tipo de información suministrada puede conducir a que ciertos tipos de decisiones se consideren inevitables (HOGWOOD; PETERS, 1985, p. 68). Lógicamente no tienen el monopolio ni de la información ni de la capacidad profesional, de hecho cada tema o problema que la administración se plantea resolver genera sus propias redes de información e influencia, pero el lugar que ocupa la burocracia en el proceso de actuación de los poderes públicos confiere a esos recursos (información, *expertise*) un papel nada desdeñable;

- otro importante recurso es la red de contactos formales e informales que desde los distintos servicios de la administración se mantienen con el exterior de la administración y con la misma cúpula decisional. Ello les confiere una gran accesibilidad y una notable influencia, incrementado todo ello por su permanencia o longevidad en la estructura administrativa;

- en efecto, la permanente posición de los burócratas en la estructura de diseño e implementación de las políticas públicas es uno de sus recursos más eficaces. Su grado de conocimiento del terreno les permite “absorber” o “neutralizar” a políticos demasiado audaces, o simplemente mantener su grado de influencia aprovechando la constante “novedad” de los decisores políticos.

Si relacionamos todo ello con las diversas fases del proceso de determinación e implementación de las políticas públicas, veremos cómo en una primera fase, la que relaciona problemas en presencia con agenda de actuación de los poderes públicos, el papel de la burocracia se centra en su capacidad de recoger y procesar información procedente de las distintas

clientelas, grupos de interés u organismos sociales en general con los que mantienen contactos. Si a ello añadimos su propia especialización profesional, y la incontestada voluntad de aumentar influencia y recursos por la vía de expansionar sus programas de actuación, no resulta extraño que se haya considerado a los burócratas como la fuente esencial de la agenda de actuación de los poderes públicos (PETERS, 1984, p. 188).

No podemos a pesar de ello desdeñar la importancia de los medios de comunicación y su directa influencia sobre el ámbito de los decisores políticos en el proceso de formación de la agenda, ni tampoco la creciente influencia de los gabinetes ministeriales o el conjunto de cargos de confianza de los políticos en ese primer momento de impulso en la actuación de la Administración Pública (KINGDON, 1984, p. 32).

Por otro lado, parece evidente que la burocracia encuentra su papel más relevante en la generación de alternativas que desarrollen los puntos contenidos en las agendas o programas de actuación definidos por el nivel político, y en el proceso de implementación que sigue a la toma de decisiones.

En los momentos previos a la toma de decisiones el papel de la burocracia de apoyo se centra en el análisis de las diferentes alternativas posibles y las posibles consecuencias que pueden desencadenarse según qué decisión se adopte. Es en este contexto en el que ciertos sectores de la administración ejercen su condición de expertos, aunque debería matizarse la, a veces, pretendida objetividad o científicidad de esa labor (en el sentido de buscar *todas* las alternativas posibles y evaluar *todos* sus efectos), cuando, en líneas generales y como ya hemos señalado más arriba, el abanico de opciones reales sobre las que el político debe ejercer su capacidad de decisión viene muy condicionado por el grado y la calidad de la información disponible, los recursos, o la necesidad de adoptar compromisos que está presente en todo proceso de actuación pública (LINDBLOM, 1959).

Burocracia e implementación

Es en el proceso de implementación de los programas de actuación pública cuando resulta más clara la influencia de la burocracia sobre el contenido y el alcance de tales programas. Como es bien sabido, se considera que el papel fundamental de la burocracia es precisamente “ejecutar”

(lo que da esa idea de automaticidad de respuesta a la que aludíamos anteriormente y que parece lejos de ser real) las decisiones tomadas previamente por el nivel de decisión político, intentando hacer realidad los objetivos previamente fijados.

El primer problema, que ha sido exhaustivamente mencionado en numerosos estudios, es la tendencia a establecer un *set* de objetivos por parte de los decisores excesivamente genéricos, ambiguos, múltiples a veces e incluso contradictorios. La misma naturaleza política de los órganos decisores conlleva una cierta tendencia a dejar en la ambigüedad ciertos objetivos, para así facilitar la adopción de acuerdos y el proceso de consenso (MAJONE; WILDAVSKY, 1978). Esa situación favorece la tendencia a convertir el proceso de implementación de las decisiones en una casuística cuya dirección descansa en buena parte en los órganos implementadores.

Se ha señalado cómo ello puede provocar o bien *déficit de ejecución* (cuando no se aplican las normas o no se logran totalmente los objetivos), o bien *desplazamiento de objetivos* (cuando en el curso de implementación se varía *de hecho* el objetivo a conseguir), o también *selectividades involuntarias* (cuando se discrimina la aplicación del programa a ciertos individuos o colectivos) (MAYNTZ, 1985, p. 232). Pero debemos tener en cuenta, como ya hemos avanzado anteriormente, que no siempre esa indefinición de objetivos tiene consecuencias negativas, ya que esa misma libertad de movimientos puede a veces resultar positiva desde el punto de vista de la obtención de resultados (BLAU, 1973).

Si, por el contrario, en determinados contextos la definición normativa es excesiva, el funcionario podrá de hecho escoger aquella norma que más convenga en cada momento, ignorando la que no interesa o supliendo una determinada laguna con una interpretación *ad hoc*, en un proceso (ya mencionado) que se ha calificado de “ilegalidad útil” (LUHMANN, citado por MAYNTZ, 1985, p. 126), en el que el calificativo de “útil” se refiere a su posible conveniencia, sea para los clientes del servicio, sea para la buena marcha del organismo (esa “utilidad” pasa a ser tolerada por los que deberían controlar la aplicación de las normas).

Todo ello demuestra cómo no es suficiente un buen diseño del plan de acción a llevar a cabo, ni tampoco contar con los recursos de todo tipo

necesarios, sino que es preciso tener en cuenta la disposición de los implementadores y sus relaciones con el resto de la estructura administrativa y con el entorno (actores, grupos, clientelas) en el que se sitúa la acción. Hemos ya dicho que no basta, pues, plantearse la *performance* del servicio, dando por supuesta la *conformance* del órgano u órganos implementadores (BARRETT; FUDGE, 1981). En el diseño y determinación del programa de acción a llevar a cabo deberá incluirse necesariamente la obtención de la participación y el consenso de la burocracia implementadora, teniendo en cuenta, lógicamente, las diferencias de legitimidad existentes, pero evitando así la mencionada “guerrilla” postlegislativa (HOGWOOD; GUNN, 1984, p. 208). Esa disconformidad, de existir, puede provocar verdaderos fenómenos de boicot, con aumento de absentismo, pérdidas de tiempo, derroches de recursos, o fenómenos más generales de alienación o apatía (LIPSKY, 1980, p. 17).

No puede tampoco plantearse el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas como si sólo afectase a políticos por una parte y burócratas por la otra. Tampoco puede pensarse que sólo deban considerarse como participantes en ese proceso a políticos, burócratas y grupos de interés (*iron triangles*). Es esa una visión muy estática y excesivamente generalista. Aportaciones recientes de la Ciencia Política, a las que ya hemos aludido, sugieren el concepto de entramado o de red como aquel más capaz de recoger toda la riqueza de actores (desde un profesor universitario, una profesión, un sindicato o una asociación de propietarios o vecinos), intercambios, presiones y negociación que encierra no sólo el proceso de elaboración y decisión del programa de actuación sino también en la fase implementadora e incluso en los parámetros de evaluación que servirán para decidir la continuidad o no de la política en cuestión (MAYNTZ, 1978; HECLLO, 1978; SCHNEIDER, 1987). Lógicamente este concepto choca con la tradición más estrechamente jurídica administrativa que fragmenta la realidad acomodándola a las rigideces de la normativa en vigor, dando a la administración la racionalidad de un actor individual, identificando el objetivo legal con la práctica implementadora y sólo aceptando tardíamente (vía intereses difusos) la presencia de grupos o actores colectivos no personal e individualmente afectados en sus intereses.

El proceso de implementación se mueve, pues, en estos parámetros, muy distintos de los imaginados desde perspectivas más tradicionales o

simplemente más idealizadas. En ellas se presupone que si los objetivos están clara y minuciosamente definidos, los recursos de todo tipo son suficientes, el entorno no es hostil y la disposición de los implementadores es buena, el rendimiento a obtener de la actuación administrativa será el óptimo. En realidad, como ya hemos avanzado, los objetivos son inconsistentes y difusos, los recursos resultan siempre insuficientes, el control es muy superficial y formalista, y las circunstancias que rodean el trabajo en la Administración Pública acostumbran a ser descorazonadoras. Ciertos estudios empíricos (LIPSKY, 1980) demuestran que los burócratas tienden a desarrollar tres tipos de respuesta para enfrentarse a esa indeterminación:

- en primer lugar, generan unas ciertas pautas de actuación que tienden a limitar la demanda, a maximizar la utilización de los recursos disponibles ya obtener la respuesta positiva de la clientela del servicio para reforzar su propia existencia. En general organizan su trabajo de tal manera que se enmarque en las coordenadas restrictivas que la escasez de recursos plantea;
- en segundo lugar, tienden a modificar su trabajo, de tal manera que se ajusten objetivos del programa con recursos disponibles, reduciendo tales objetivos o simplemente modulándolos a las condiciones existentes;
- en tercer lugar, modifican su propia definición de lo que *debería* ser el servicio a prestar, para así acomodar el salto existente entre objetivos y resultados, y encontrar un eco positivo de su trabajo entre la clientela del servicio.

La influencia de la burocracia

Podríamos ahora preguntarnos si es posible reducir la influencia de los burócratas (sobre todo del sector servicios con contacto directo con la sociedad) en los procesos de determinación e implementación de las políticas públicas, para preguntarnos inmediatamente si tal reducción sería deseable.

En primer lugar, debemos tener en cuenta que las situaciones que se plantean acostumbran a tener tal grado de complejidad primero, pero sobre todo de variedad, que resulta casi imposible, si no contraproducente, el intentar “formatear” las pautas de actuación de unas burocracias que podríamos definir (siguiendo a MINTZBERG) como burocracias profesionales (policías,

jueces, doctores, enfermeras, profesores...). Cada una de las situaciones planteadas requerirá probablemente una cierta respuesta específica, a pesar de que nadie ponga en duda la necesaria regulación general.

Por otro lado, el tipo de trabajo a que nos estamos refiriendo precisa un tipo de respuesta que asuma la dimensión humana de cada situación (con las grandes diferencias de lenguaje administrativo-coloquial que separan el mundo administrativo del mundo “real”). Existe un amplio margen de actuación porque es el propio trabajo que desempeñan el que requiere un tipo de observación sensible y juiciosa, que difícilmente podrá reducirse a unas instrucciones concretas. Es evidente que la democracia es un valor; junto con ella lo es el trato no discriminatorio, pero imparcialidad no puede querer decir falta de comprensión, o indiferencia ante circunstancias personales siempre distintas.

Por otra parte, en el contacto con la administración, muchos de los ciudadanos que acuden a la misma ven en ese funcionario que les atiende la llave que les ha de abrir la puerta a la demanda que trasladan. Si no existe una reacción positiva hacia el problema *personal* que se plantea, no existe confianza ni comunicación. Y entonces no se da esa capacidad de legitimación del sistema, precisamente cuando esa legitimación, como decíamos al inicio de este trabajo, depende cada vez más de las prestaciones y de los resultados de la actuación administrativa, y cada vez menos de las ideologías que dirigen a esa administración.

La administración y sus reformadores deberán mantener, pues, la tensión entre el ir construyendo parámetros generales que sirvan de pauta para todos los servidores públicos, al mismo tiempo que deberán distinguir con precisión aquellos servicios que requieren mantener un cierto grado de flexibilidad y libertad de actuación. En muchos casos parece necesario, pues, imaginar determinadas pautas de control específicas a cada caso, eludiendo la tendencia a incrementar los procedimentalismos innecesarios.

Las burocracias profesionales son, en ese sentido, las que al partir de un grado de democracia interna y autonomía de gestión poco comparables con otras estructuras organizativas y administrativas, ven en la voluntad de acotar su trabajo y de controlar su actuación una intolerable intromisión en lo que consideran dudas sobre su capacitación profesional. Cabe reconocer, no obstante, que el problema reside también en que no

todos los profesionales son igualmente competentes, y en cambio su práctica admite con dificultad ese control. Por otro lado, no hay buenas medidas de resultados (salud, educación, justicia...), y eso complica aún más el tema (POLLITT, 1989). Ciertas experiencias gerenciales (en hospitales y universidades, por ejemplo) demuestran las dificultades de esa labor de introducir pautas normalizadoras y de obtención de resultados en entornos muy celosos de su libertad.

En definitiva, ¿es buena o mala, es positiva o negativa esa influencia de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas públicas?

Como ya avanzábamos, deberíamos ante todo plantear un cierto problema de legitimidad, ya que los decisores gozan de una convalidación democrática de su labor vía elecciones de la que no gozan quienes “osan” alterar o modificar tales decisiones (aunque, recordemos que si planteamos el tema entre distintos niveles de gobierno, entonces las legitimidades + son parejas). En cualquier caso, no debe tomarse como un simple dato tal capacidad de influencia en el proceso de las políticas públicas que comentamos.

Deberíamos buscar mecanismos que consiguiesen salvaguardar la necesaria “lectura” y aplicación a circunstancias cambiantes y no previstas en la norma por parte de las oficinas implementadoras del programa, y al mismo tiempo asegurar la consecución de los objetivos programáticos generales presentes en la formulación de la política. Y ello puede ser factible, partiendo de una concepción moderadamente racionalista y que presupone la habilidad de los responsables de la formulación del programa, si se logra enunciar unos objetivos suficientemente claros, haciendo participar e interesando en todo el proceso a las personas consideradas clave en la fase implementadora, reduciendo el número de organismos y actores con los que negociar a un número manejable, y asegurando el mayor consenso previo posible al mismo (SABATIER, 1986).

Pero no olvidando tampoco que ese proceso de “reimplementation” que algunos afirman que se da en el momento de puesta en práctica real del programa (BROWNE; WILDAVSKY, 1984) aludiendo a la relectura de los objetivos que efectúa la burocracia implementadora, puede ayudar en muchos casos a que ese programa tenga un éxito o impacto considerable.

En efecto, antes aludíamos al hecho de que muchas veces los dirigentes políticos que ostentan la capacidad normativa están obligados a diseñar directivas en términos generales, con el propósito de que puedan servir de parámetros de conducta en un amplio abanico de circunstancias.

Sería preciso mantener una gran capacidad de “feedback” administrativo (Kaufman, 1973) o de lo que otros llaman capacidad de “aprender a recibir señales” (BROWNE; WILDAVSKY, 1984) para poder mejorar y hacer más eficaz y eficiente el proceso de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas, en ese continuum ya mencionado.

Pero, buenos deseos a un lado, hemos de ser conscientes de que no sólo son ambiguos los objetivos, escasos los recursos o difíciles de evaluar los resultados de la acción administrativa, sino que complejidad y ambigüedad forman parte del paisaje. Tampoco parece que el aumento de recursos pueda resolver los problemas. En ocasiones simplemente puede significar la generación de una mayor demanda. En otros el esfuerzo es enorme sin llegar a ser significativo (por ejemplo, conseguir bajar el número de alumnos por clase de 30 a 25, cuando el cambio empezaría a ser significativo cuando se alcanzasen los 15 alumnos).

El estudio de la puesta en práctica de las políticas públicas, como el análisis en general de las mismas, puede permitirnos salvar esa distancia, a la que aludíamos, entre “política anunciada” y “política efectivamente realizada”, y esta puede ser una de las aportaciones de este tipo de estudios. Intentar trabajar en el espacio existente entre el “decir” y el “hacer”, entre los “proyectos” y las “realidades”, lo que, en definitiva, puede favorecer la siempre importante credibilidad de la política y de los poderes públicos.

Referências bibliográficas

- BARRET, S.; FUDGE, C. (eds.). *Policy and action*. Londres: Methuen, 1981.
- BLAU, P. M. Orientations towards clients in a Public Welfare Agency. In: KATZ; DANET (comps.). *Bureacracy and the public*. Nueva York, pp. 229-244, 1973.
- BROWNE, A.; WILDAVSKY, A. Implementation as exploration. In: PRESSMAN; WILDAVSKY, *Implementation*. Berkeley: University of California Press, 1984. p. 232-256.
- GARCIA DE ENTERRIA, E.; FERNANDEZ, T. R. *Curso de Derecho Administrativo*, Madrid: Civitas, 1980.

- HAM, C.; HILL, M. J. *The policy process in the modern capitalist state*. Brighton: Wheatsheaf Books, 1984.
- HECLO, H. Issue networks and the executive establishment. In: *The new american political system*. Washington: American Enterprise Institute, 1978. pp. 87-124.
- HOGWOOD, B. W.; GUNN, L. A.. *Policy analysis for the real world*. Oxford: Oxford University Press, 1984.
- KAUFMAN, H. *Administrative feedback: monitoring subordinates behaviour*. Washington: Brookings Institution, 1973.
- KINGDON, J. W. *Agendas. Alternatives and public policies*. Boston: Little Brown, 1984.
- LINDBLOM, C.. The science of muddling through. In: *Public Administration Review*, n. 19, pp. 79-88, 1959.
- LIPSKY, M.. *Street-level bureaucracy*. Nueva York: Rusell-Sage, 1980.
- MAJONE, G. Modes of control and institutional learnings. In: *Guidance. Control and performance evaluation in the public sector*, n. 17, Papers from Center for Interdisciplinary Research, University of Bielefeld, 1981.
- MAJONE, G. e WILDAVSKY, A.. Implementation as evolution. In: Freeman, H. (ed.), *Policy Studies Review Annual*, Beverly Hills: Sage, 1978. pp.103-117.
- MAYNTZ, R. *Sociología de la administración pública*. Madrid: Alianza Editorial, 1985.
- MAYNTZ, R. *Sociología de la organización*. Madrid: Alianza Editorial, 1972.
- MINTZBERG, H. *La estructura de las organizaciones*. Barcelona: Arjel, 1984.
- PETERS, B. G. *The politics of bureaucracy*. Londres: Longman, 1984.
- POLLITT, C. Measuring University Performance: Opening Higher Education to a new narrowness? In: *Public policies in higher education*. ECPR (workshop) abril, 1989, Paris, pp. 10-15.
- SABATIER, P. A. What can we learn from Implementation Research? In: KAUFMANN; MAJONE; OSTROM (eds.). *Guidance. control and evaluation in the public sector*. Berlín: De Gruyter, 1986. p. 313-325.
- SCHNEIDER, V. The structure of policy networks. Comunicación In: ECPR-JOINT WORKSHOPS SESSION. abril, 1987. Amsterdam. Mimeografado.
- WIRTH, W. Control in public administration. In: KAUFMAN; MAJONE; OSTROM (eds.). *Guidance. Control and evaluation in the public sector*. Berlin: De Gruyter, 1986. pp. 595-624.

Joan Subirats é doutor em Ciências Econômicas. Professor catedrático de Ciência Política e diretor do Instituto de Governo e Políticas Públicas e do Programa de Gestão Pública da Universidade Autônoma de Barcelona, Espanha. Membro do Grupo Europeu de Administração Pública.

Texto originalmente publicado em: SUBIRATS, Joan. *El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de políticas públicas*. In: Análisis de políticas y eficacia de la administración. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública, pp.125-138, 1989.

Reprodução autorizada pelo Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), Espanha.

A POLÍTICA INDUSTRIAL NO BRASIL, 1985-1992: POLÍTICOS, BUROCRATAS E INTERESSES ORGANIZADOS NO PROCESSO DE *POLICY-MAKING**

Maria das Graças Rua e Alessandra T. Aguiar

O processo inexorável de racionalização da sociedade moderna, o avanço tecnológico, o crescente papel do Estado – não obstante os discursos antiestatistas – e a aguda crise de credibilidade da classe política têm contribuído para tornar a burocracia pública um ator cada vez mais relevante na organização política das sociedades modernas. Essa burocracia tem desempenhado um papel central no encaminhamento de decisões cruciais, que afetam diretamente a vida dos cidadãos. Ainda assim, é incipiente o conhecimento relativo a esse ator, especialmente nas democracias não consolidadas.

Este trabalho tem por objetivo, justamente, discutir o papel da burocracia pública no processo decisório. Tomando como ponto de partida as contribuições teóricas de Peters (1981; 1987), serão exploradas algumas questões, tais como: o grau de autonomia da burocracia; o papel desempenhado por burocratas e políticos e as suas interações na formulação de decisões públicas; e a medida pela qual a participação dos interesses privados organizados afeta as interações de políticos e burocratas e constitui um mecanismo de controle democrático do processo decisório.

Consideramos relevante abordar essas questões, em primeiro lugar, por serem relativamente escassos os estudos que focalizam as interações de políticos e burocratas no Brasil. Em segundo, porque, conforme coloca Reis (1989), a experiência recente do “autoritarismo burocrático” tem significativas implicações para a convivência entre administração e política no Brasil de hoje, dadas as suas conseqüências sobre as práticas e instituições e as marcas que imprimiu às crenças, valores e atitudes referentes à esfera pública. Assim, o exame das interações de políticos e burocratas pode contribuir para

a elucidação de parte das dificuldades a serem enfrentadas na consolidação da democracia brasileira. Finalmente, porque o estudo desses diferentes papéis e das relações entre eles é relevante não apenas para o entendimento do processo de *policy-making*, mas para a compreensão do funcionamento do sistema político e, até mesmo, dos dilemas que se colocam à própria democracia.

De fato, se, por um lado, uma burocracia independente pode constituir uma salvaguarda contra os riscos do oportunismo partidário, do abuso do mandato obtido por meio do voto e da manipulação eleitoral, por outro lado, a burocracia não se encontra submetida aos controles democráticos, situando-se acima e além do poder conseqüente da escolha dos cidadãos (ETZIONI-HALEVY, 1983).

Esse ponto mostra-se tão mais importante quando se tem em mente que, no mundo real da política, não apenas os burocratas envolvem-se efetivamente na tomada de decisões, como também o próprio processo de representação de interesses não se limita às lideranças políticas e aos políticos autorizados pelo voto. Todavia, existem sérias restrições ao processo burocrático de agregação/representação de interesses, pois, conforme coloca Reis:

“[...] discrimina contra interesses não organizados; tende a se limitar ao âmbito de setores funcionais particulares, [...] mostrando-se incapaz de articular interesses intersetoriais; revela um inevitável conservadorismo, [...] porque a agregação de interesses lograda cristaliza a correlação de forças existente” (1989, p. 103).

As interações de políticos e burocratas serão abordadas, neste trabalho, com base na análise comparada da política industrial nos governos Sarney e Collor. A primeira parte destina-se à discussão teórica do papel da burocracia e dos padrões aos quais se conformam as interações de políticos e burocratas, como sugere Peters. Na segunda, pretende-se avaliar o poder explicativo das proposições teóricas e a adequação da tipologia sugerida pelo autor quanto às interações de políticos e burocratas, quando aplicadas ao contexto da formulação da política industrial nos governos Sarney e Collor. Por fim, serão apresentados alguns aspectos conclusivos dessa análise.

Políticos, burocratas e interesses privados no processo de *policy-making*

O papel político da burocracia vem sendo explorado em uma grande quantidade de estudos, no âmbito de uma tradição teórica que remonta aos escritos de Max Weber¹. Esses estudos proporcionam um conjunto de valiosos *insights* acerca do comportamento dos agentes burocráticos. Diversamente do que se poderia supor, fica claro que não se trata de agentes neutros, mas sim dotados de interesses próprios, que tentam maximizar; além disso, são atores capazes de mobilizar recursos políticos, como informação e apoio de grupos de interesse da sociedade; são dotados, também, de capacidade para desenvolver concepções próprias sobre as políticas governamentais e sobre o seu próprio papel no jogo político, independentemente de considerações de natureza estritamente técnica; por fim, trata-se de atores capazes de competir com os políticos, não apenas visando a decisões favoráveis às suas propostas quanto a *policies* específicas, mas até mesmo pelo controle do processo político. Esses diversos aspectos do comportamento da burocracia são explorados em estudo de Peters (1981), no qual se introduz a hipótese do governo burocrático, compreendida em termos da possibilidade de os agentes burocráticos assumirem o controle do processo governamental.

Entre outros motivos, esse estudo de Peters traz contribuições relevantes ao enumerar as condições para o desenvolvimento de um governo burocrático, examinar o papel da burocracia e avaliar o seu grau de autonomia política. Assim, o autor não apenas questiona a concepção de neutralidade e passividade da burocracia – orientada pela ética da obediência – tal qual idealmente descrita por Max Weber²; explora, além disso, a dimensão política do comportamento desse ator, expressa na sua capacidade de controlar o processo decisório, assumindo, na direção do governo, responsabilidades e poderes usualmente atribuídos aos políticos.

Valendo-se do trabalho de Rose (1974), Peters enumera os pré-requisitos para que um grupo ou indivíduo seja capaz de prover governo: a capacidade de formular intenções políticas; de ajustar suas intenções a procedimentos governamentais já estabelecidos; de competir pelo preenchimento de cargos governamentais; de ocupar posições centrais no governo;

a disponibilidade de qualificações para comando ou gerenciamento das atividades governamentais; e a capacidade de controlar a implementação das decisões públicas.

No que diz respeito ao primeiro pré-requisito, a burocracia, enquanto agente do processo decisório, não apenas mostra-se capaz de formular metas políticas próprias, na forma de visões do mundo específicas de cada agência (*department view*); exhibe, também, capacidade de impor obstáculos a projetos e planos de ação considerados contrários aos seus interesses ou capazes de ameaçar a estrutura de poder burocrática.

Entretanto, do mesmo modo que a burocracia pode desenvolver um discurso articulando metas e valores em reação às ameaças impostas por líderes políticos, pode também fazê-lo em apoio a esses últimos. Sob esse aspecto, vale ressaltar a criação, por parte de políticos, de ilhas de isolamento burocrático dentro da máquina estatal. Estas tanto podem servir de instrumento alternativo de formulação de políticas infensas às pressões explícitas de agentes externos quanto podem incentivar a coesão da burocracia³. Quaisquer que sejam os casos, os burocratas valem-se de argumentos técnicos e/ou operacionais para defender não apenas as posições de suas agências, mas também as alternativas políticas que melhor se coadunem com as suas próprias concepções de “bom governo” ou de “boa sociedade”.

O segundo pré-requisito para o provimento de governo refere-se à capacidade do ator de ajustar as suas intenções aos procedimentos já estabelecidos. De fato, a formulação de metas políticas deve levar em consideração a sua viabilidade, definida, na maioria das vezes, pela sua adequação à rotina da máquina estatal. Nesse caso, destaca-se o fato de que o ator responsável pela definição e controle dos meios para implementação dos programas governamentais é a própria burocracia.

Esse aspecto introduz um desafio à capacidade da burocracia para assumir funções governativas. Por um lado, para exercer a liderança, deverá advogar inovações políticas, propondo mudanças usualmente defendidas por políticos. Por outro, a preservação dos procedimentos estabelecidos parece ser sua disposição natural e um dos seus principais recursos de poder.

A diferença substantiva entre inovação e preservação e a provável tensão entre as duas atitudes podem conduzir ao desgaste do governo

burocrático. Quando a preservação da rotina burocrática se antepõe à adoção de inovações políticas, a definição de projetos de governo pela burocracia torna-se problemática, pois a agenda pública corre o risco de ser definida *by how they are accustomed to doing business, rather than by what they would like to do* (PETERS, 1981, p. 70).

A capacidade de competir para o preenchimento dos cargos governamentais constitui o terceiro pré-requisito para o provimento de governo em sociedades democráticas. Como as burocracias se caracterizam, entre outros aspectos, por carreiras definidas em termos da ocupação de cargos mediante critérios que excluem a competição eleitoral, o único meio de cumprir esse pré-requisito seria a competição interburocrática pela alocação de recursos orçamentários.

É possível supor que a competição interburocrática possa conduzir à formação de alianças tanto entre as próprias agências como também com setores representativos da sociedade civil. Nesse último caso, contribuiria para tornar o processo decisório mais democrático⁴.

Todavia, do mesmo modo que a competição interburocrática pode contribuir para o alargamento da participação política, também pode ser prejudicial à formulação de políticas governamentais coerentes. De fato, esse tipo de competição pode impossibilitar a construção de consensos abrangentes e levar à fragmentação excessiva do processo decisório, gerando medidas contraditórias e impasses intragovernamentais.

Um outro ponto a ser examinado diz respeito à idéia de que a competição interburocrática pode contribuir para a eficiência da máquina estatal. Sob essa perspectiva, assim como no mercado, a competição promoveria a emergência de estratégias políticas alternativas e poderia estimular a eficiência e eficácia das agências burocráticas, preocupadas em não perder o seu poder de influência (NISKANEN, 1985). Essa hipótese, entretanto, mostra-se bastante discutível quando se leva em consideração a capacidade das agências burocráticas de manipular a informação, limitar o escopo do conflito e de preservar o seu espaço político mediante o controle de rotinas operacionais.

O quarto pré-requisito para a promoção de governo diz respeito à ocupação, por parte do grupo interessado, de posições governamentais

estratégicas. Sob esse aspecto, a burocracia dispõe de grandes vantagens, proporcionadas não apenas pelo seu grande número, mas também, em termos qualitativos, pela abundância de quadros dotados de conhecimento da máquina pública, de competência técnica e de reconhecida indispensabilidade para o processo de implementação das decisões. Nada disso, entretanto, equivale à capacidade de liderança e de desenvolvimento de concepções políticas de amplo escopo, atributos indispensáveis ao preenchimento dos postos-chave do governo.

A posse de qualificações de comando, isto é, de gerenciamento, representa o quinto pré-requisito sugerido por Peters. A intimidade com a máquina pública, sem dúvida, representa um trunfo da burocracia na função de gerenciar a atividade governamental. Esse recurso, todavia, ao mesmo tempo que permite aos burocratas um controle mais eficaz dos seus pares, pode levar ao desenvolvimento de um certo espírito de corpo, que não apenas estimularia a irresponsabilidade governamental, mas também poderia impor limites estreitos às suas concepções políticas. Como coloca Peters, [...] *the internal dynamics of organizations may be a limiting factor in the ability of bureaucracies to provide direction to society*” (1981, p. 77).

Finalmente, o último pré-requisito para o provimento de um governo relaciona-se à capacidade de controlar a implementação das decisões governamentais. Em outras palavras, refere-se à possibilidade de transformar as decisões tomadas no topo da organização estatal em políticas efetivas, sem grandes distorções, não obstante as diversas pressões políticas, tanto de agentes públicos quanto de atores privados.

Embora a burocracia possa ser considerada o agente ideal para conduzir com objetividade e neutralidade o processo de implementação de decisões, nem por isso estará livre das pressões. Como admite Peters, quanto mais distante o segmento responsável pela implementação estiver do centro de poder organizacional, tanto maiores serão as pressões a que estará exposto e maior será a sua tendência a levá-las em consideração.

O exame das condições para a formação de um governo indica que a burocracia é capaz de atuar no cenário político de forma autônoma e direta, dispensando o concurso dos políticos, seja para formular demandas, para definir preferências, para manejar recursos de poder ou para mobilizar o

apoio de diferentes atores em sustentação às suas iniciativas. Além disso, a burocracia é capaz de controlar a implementação das decisões e de conquistar legitimidade por vários meios, entre os quais se destaca o argumento da competência técnica, da eficácia e da eficiência⁵.

Todavia, existiriam graves problemas em um governo dominado pela burocracia, como a ausência de consenso e coerência política, já que esse ator se destaca por uma visão setorial e fragmentada da ação política, com forte ênfase no conhecimento técnico especializado e no controle dos meandros da rotina governamental. Essa dificuldade somente poderia ser resolvida caso um outro ator, o líder político, atuasse como contrapeso das ações burocráticas, responsabilizando-se pela formulação das estratégias políticas mais abrangentes e pela fiscalização da implementação das políticas governamentais.

Por outro lado, não fica claro qual seria o arranjo político-institucional a ser adotado em um governo burocrático. Aparentemente, esse arranjo estaria associado à presença de uma estrutura corporativa de tomada de decisões e de representação de interesses. Entretanto, ainda que haja mecanismos estabelecidos para a incorporação, ao processo governamental, dos atores privados organizados, cabe indagar qual o papel reservado às lideranças políticas propriamente ditas em um governo controlado pela burocracia. É possível especular, nesse caso, sobre a natureza das relações entre políticos e burocratas.

A análise desse aspecto requer a caracterização dos papéis de políticos e burocratas e dos possíveis padrões de interação desses atores. Para uma primeira aproximação, podem ser considerados políticos todos aqueles atores públicos cujas carreiras tenham por fundamento mandatos conquistados por intermédio do voto. Dentre as características do comportamento dos políticos, destacam-se a formulação e defesa de concepções ou projetos relativos às ordens política, econômica e/ou social; a legítima representação de interesses; o exercício da negociação mediante alianças duradouras, composições transitórias baseadas em interesses tangenciais, barganhas e pactos envolvendo atores públicos e privados; e a competição, a partir dos mais diversos recursos de poder, tendo por alvo decisões orientadas tanto por conceitos e preferências políticas de amplo escopo e longo prazo quanto por perspectivas setoriais e imediatas.

Em contrapartida, podem ser considerados burocratas aqueles membros do governo cujas carreiras não estejam subordinadas à competição eleitoral⁶.

Idealmente, as suas atividades são desempenhadas na esfera administrativa, sendo orientadas por conhecimentos especializados e perspectivas organizacionais relativos a questões setoriais. Vale observar, ainda, que, por depender das urnas para permanecer no poder, o político enfrenta o desafio de sustentar posições de maior escopo e, ao mesmo tempo, exibir realizações de curto prazo, de maneira a atender aos seus constituintes e ter renovado o seu mandato. Já o burocrata tem a sua atividade caracterizada pela sua permanência na máquina governamental, que conduz a ações e avaliações de longo prazo, bem como pelas diferentes sinalizações que delimitam a sua área de atuação. De fato, a burocracia tem as suas ações sinalizadas não apenas, nem prioritariamente, pela reação do eleitorado – deve estar atenta, também, aos sinais do mercado, das leis que regem a sua conduta e às pressões dos *experts*⁷.

As diferenças de comportamento e as tensões observadas entre políticos e burocratas vêm sendo exploradas em diversos trabalhos (ABERBACH et al., 1981; PETERS, 1987), destacando-se, entre os mais recentes, o de Peters. Recorrendo à dicotomia clássica entre política e administração, o autor propõe um primeiro modelo de interação de políticos e burocratas, denominado *formal-legal*, no qual o papel do burocrata se reduz à obediência às ordens do líder político⁸.

Em seguida, sustentando a possibilidade de integração de valores por meio dos processos de socialização e do recrutamento dos membros da classe política, Peters propõe o *modelo paroquial*, que guarda afinidades com a teoria das elites. Os burocratas de *status* mais elevado e os políticos envolvidos em atividades executivas são vistos como portadores de valores e objetivos afins ou similares, sendo os mais importantes deles a manutenção do governo e o bom funcionamento da máquina executiva.

Além disso, a integração desses atores seria favorecida pelo fato de as suas carreiras não serem estanques, isto é, existiria um certo trânsito entre uma e outra, e os mesmos indivíduos, em diferentes momentos, ocupariam posições em uma ou em outra carreira. Por todos esses motivos, políticos e burocratas tenderiam à integração e à coalescência, cerrando fileiras contra as interferências e demandas externas capazes de ameaçar seus projetos políticos comuns.

Uma terceira categoria é proposta sob a forma do *modelo funcional*, no qual a integração e a coalescência entre políticos e burocratas ocorreriam ao longo de linhas funcionais: políticos, burocratas do governo e representantes de grupos e/ou categorias econômicas organizadas compartilhariam vínculos baseados em interesses setoriais⁹. Vale assinalar que, enquanto o modelo paroquial supõe a integração horizontal entre políticos e burocratas e a oposição do governo à sociedade, o modelo funcional sugere a integração vertical e envolve contatos mais íntimos entre políticos e burocratas, por um lado, e determinados segmentos sociais, por outro, mobilizados em torno de questões e interesses específicos. Entretanto, conforme observa Peters, os dois modelos não são excludentes, tendendo, no mundo real, a se entrecruzar e se complementar.

A categoria efetivamente contraposta a essas duas últimas é o *modelo adversário*, no qual políticos e burocratas competem pelo poder e pelo controle sobre as decisões. A disputa pode envolver diversas manobras. A primeira delas é a oposição passiva, que freqüentemente se origina da inércia e da resistência à inovação por parte da burocracia. Uma outra forma é mais ativa e intencional, e a oposição entre políticos e burocratas resulta de variados motivos, sendo o mais freqüente a divergência quanto ao conteúdo de decisões específicas. Outra fonte de conflitos é a luta das organizações pela sobrevivência, envolvendo disputas por orçamentos e pessoal e pela adoção de políticas que são consideradas importantes pelos seus membros. Pode haver, ainda, conflitos de origem partidária entre os políticos e os burocratas, embora esses últimos tendam a ser vistos como alheios ao jogo político-partidário.

Finalmente, Peters sustenta que o processo decisório governamental pode se tornar definitivamente dominado pela burocracia. Uma vez que os quadros legislativos não dispõem de número suficiente para administrar a carga de trabalho exigida pelo governo moderno e os políticos amadores não possuem a capacidade necessária, parte importante das tarefas é transferida para a burocracia permanente. Por outro lado, mesmo quando os políticos decidem, as suas decisões são, ao fim de tudo, controladas pela burocracia, que domina não apenas as informações técnicas essenciais à decisão, mas também a máquina do governo.

Tem-se, assim, o *modelo do estado administrativo*, que apresenta diferenças relevantes frente ao modelo adversário. Neste, o agente primeiro das decisões é, por definição, o político, cuja autoridade é proveniente do processo eleitoral. Cabe ao burocrata um papel secundário, baseado na informação, no domínio dos procedimentos operacionais e na permanência no cargo. Entretanto, em diferentes ocasiões, os dois atores disputam o controle do processo decisório, e a vitória de qualquer um deles depende da natureza do conflito e da capacidade de mobilização de seus respectivos recursos. Distintamente, no modelo do estado administrativo, a burocracia ocupa o papel mais preeminente, ficando os políticos, tanto parlamentares como membros do executivo, reduzidos ao papel de “participantes no processo de registro da decisão”.

Na tentativa de distinguir analiticamente os padrões de interação de políticos e burocratas no processo de *policy-making*, Peters sugere o exame de cinco dimensões: o caráter das interações; os atores que conquistam o controle do processo decisório; o estilo de resolução dos conflitos entre os participantes desse processo; os procedimentos típicos das interações dos participantes; e o tipo de impacto dos diferentes padrões de interação sobre as políticas adotadas pelo governo.

Como indica o Quadro 1, em quatro dos cinco padrões propostos, o caráter das interações poderia ser descrito como isento de maiores enfrentamentos entre os dois tipos de atores. A exceção estaria apenas no modelo adversário, no qual as interações seriam muito mais combativas, apresentando acentuados elementos de competição e conflito. A segunda dimensão, que requer a identificação do tipo de ator que controla o processo decisório, indica a supremacia dos políticos no modelo formal-legal; em contrapartida, os burocratas prevaleceriam no modelo do Estado administrativo.

Quadro 1: Modelos de interação de políticos e burocratas

Modelo	(a) Caráter	(b) Controle	(c) Estilo	(d) Procedimentos	(e) Impacto
Formal-legal	Integrado	Políticos	Comando	Autoridade	Mudança
Paroquial	Integrado	Ambos	Barganha	Mutualidade	Estabilidade
Funcional	Integrado	Ambos	Barganha	Competência técnica	Mudança marginal
Adversário	Conflituoso	Variável	Poder	Competição	Mudança
Estado administrativo	Integrado	Burocratas	Abdicação	Competência técnica	Estabilidade

Fonte: Peters (1987).

Nos modelos paroquial e funcional, as elites políticas e burocráticas aglutinar-se-iam em defesa das suas posições. No primeiro caso, contra grupos da sociedade que ameaçassem o seu poder; no segundo, setores políticos e burocráticos diferenciados disputariam entre si e procurariam se defender uns dos outros, inclusive mobilizando o apoio de interesses sociais específicos. Resultados variáveis seriam típicos do modelo adversário, no qual o controle do processo decisório seria conquistado caso a caso, dependendo do tipo de questão em jogo e do contexto da disputa.

Quanto à terceira dimensão, qual seja o estilo de resolução de conflitos entre políticos e burocratas envolvidos no processo decisório, o modelo formal-legal seria caracterizado pelo recurso à lei e ao comando hierárquico. Esse procedimento estaria descartado no modelo do Estado administrativo, no qual o conflito seria evitado ou resolvido mediante a virtual abdicação das responsabilidades, pelos políticos, em favor dos burocratas. Distintamente, a barganha seria a via utilizada nos modelos paroquial e funcional, envolvendo, ou os membros da elite como um todo, ou setores específicos. Já no modelo adversário, os conflitos seriam resolvidos mediante a contraposição dos mais diversos recursos de poder, como a lei, o conhecimento especializado, o mercado, o capital eleitoral, etc.

Vale assinalar, contudo, que o autor não esclarece o que significa, exatamente, a categoria *poder* na resolução de conflitos. Como se trata de uma análise orientada para as democracias consolidadas, certamente *poder* referir-se-ia estritamente ao conceito de *poder legítimo*. Não obstante, o

recurso à lei e ao comando hierárquico – que faz sentido como característica do modelo formal-legal – parece pouco convincente em um contexto de relações concorrenciais entre políticos e burocratas, conforme é o caso do modelo adversário. Por um outro ângulo, o fato de esse último modelo admitir resultados variáveis quanto ao controle do processo descarta qualquer possibilidade de situações permanentes de predomínio de um dos dois atores sobre o outro – o que significa que a disputa entre eles será constante e, a rigor, não é possível dizer que tipo de recursos de poder será utilizado a cada lance.

Finalmente, é preciso evitar perder de vista o fato de que a atividade *política* repousa na possibilidade de solução negociada do conflito, o que torna o puro exercício do poder uma situação de exceção. Portanto, ainda que os procedimentos para a resolução de conflitos entre políticos e burocratas sejam, no caso do modelo adversário, orientados pela competição à base de recursos de poder, deverão envolver também composições e barganhas entre as partes.

O significado dessas categorias se torna um pouco mais claro quando a quarta dimensão é colocada em tela. Em se tratando do estilo adotado nas interações de políticos e burocratas, o modelo formal-legal seria caracterizado pelos procedimentos marcados pela autoridade formal. No modelo funcional e no modelo do Estado administrativo as interações seriam orientadas pelo reconhecimento da competência técnica. Já no modelo paroquial, as relações entre os membros das elites política e burocrática seriam marcadas pelo reconhecimento mútuo das posições de *status* e da capacidade dos participantes de usar os seus atributos de *status*. Diversamente, procedimentos tipicamente conflituosos, baseados no poder e na capacidade de usar todos os recursos disponíveis – inclusive posição formal e especialização técnica –, distinguem as interações de políticos e burocratas no modelo adversário.

Por fim, de acordo com a quinta dimensão proposta pelo autor, pode-se esperar que, em virtude das características dos modelos formal-legal e adversário, o curso das políticas governamentais sofra variações em diferentes dimensões e em momentos distintos. Tais mudanças poderão ser profundas e abrangentes ou apenas incrementais, dependendo do contexto político, social e econômico e do estilo de fazer política daqueles que assumirem

o controle das decisões. De qualquer forma, as alterações nas políticas governamentais expressarão ou mudanças no controle partidário, ou resultarão do revezamento de políticos e burocratas no controle do processo de *policy-making*.

Alternativamente, espera-se estabilidade nas políticas decididas conforme o modelo paroquial e o modelo do Estado administrativo, ainda que nesse último possam ocorrer modestos ajustes incrementais. Mudanças marginais poderão acontecer também no modelo funcional, no qual estarão mais presentes as influências dos interesses organizados da sociedade do que no modelo do Estado administrativo.

Não obstante suas relevantes contribuições à análise dos padrões de interação de políticos e burocratas, as categorias nas quais se desdobram as dimensões propostas por Peters requerem esforços adicionais de refinamento, de modo a se tornarem mais esclarecedoras tanto em si mesmas quanto em sua aplicação ao exame empírico do processo de *policy-making* nas democracias não consolidadas.

Um primeiro ponto a ser observado refere-se à necessidade de maior detalhamento do caráter das interações de políticos e burocratas. De fato, à exceção do modelo adversário, o caráter dessas interações é descrito como suave, sem atritos e integrado. Embora isso possa ser verdadeiro nos casos dos modelos formal-legal e do Estado administrativo, a análise das demais dimensões indica que o mesmo não se aplica aos outros modelos. Além disso, mesmo entre esses dois existem distinções relevantes a serem consideradas: no modelo formal-legal, as interações de políticos e burocratas seriam marcadas pela subordinação dos segundos aos primeiros, enquanto no modelo do Estado administrativo predominaria a complementaridade dos papéis.

Também existem especificidades a serem levadas em conta nas interações de políticos e burocratas nos modelos paroquial e funcional. Enquanto no primeiro o caráter integrado seria acompanhado de comportamentos coalescentes, no segundo o tom seria bastante diferente. Se o que justifica a proposição desse padrão é a possibilidade de elites políticas e burocráticas se aglutinarem setorialmente a fim de somar forças contra outras elites setoriais, então será necessário admitir um elemento concorrencial nas relações entre políticos e políticos, burocratas e burocratas,

e políticos e burocratas. Dessa forma, embora persistam os valores compartilhados que caracterizam a idéia do governo de elite, seria necessário conceber a possibilidade de algum tipo de competição entre subconjuntos de ambas as elites. Assim sendo, a solidariedade entre esses atores existiria apenas na medida em que pertencessem à mesma área de atuação governamental, admitindo conflitos entre agências funcionalmente diversas, orientadas por interesses, atuação e formação técnica específicos.

Em segundo lugar, a maneira como é tratado o modelo adversário revela-se insatisfatória, não apenas em virtude das ambigüidades apontadas acima, especialmente na terceira e quarta dimensões. De fato, ao introduzir o modelo funcional, Peters admite a possibilidade de fragmentação das elites políticas e burocráticas. Entretanto, essa mesma possibilidade fica descartada nos demais modelos, nos quais cada um dos atores é tratado como se constituísse um bloco coeso.

É necessário, todavia, admitir que políticos e burocratas não apenas são atores distintos entre si, mas também apresentam significativas diferenciações internas que, freqüentemente, se traduzem em divergência e falta de coesão, quaisquer que sejam os modelos. Essa observação é particularmente importante no caso do modelo adversário, no qual a fragmentação/coesão pode constituir um recurso político crucial na disputa entre os dois tipos de atores. Em terceiro lugar, a não ser com relação ao modelo funcional, Peters ignora aspectos relevantes da incorporação dos atores privados ao jogo de poder entre políticos e burocratas, que também podem ser decisivos, por exemplo, no modelo adversário, ainda que não obedeçam às clivagens setoriais. Finalmente, a tipologia proposta revela-se insuficiente para lidar com situações que combinem categorias de diferentes modelos. Como tratar os casos de interações conflituosas envolvendo disputas não apenas pelo controle de uma política específica, mas, inclusive e, principalmente, pelo controle do processo político? Em que padrão se enquadram os casos em que os burocratas obtêm o controle da máquina pública, conquistam a supremacia e passam a excluir os políticos?

Segundo Peters, a abdicação, pelos políticos, corresponderia a um tipo de delegação ou de transferência de atribuições – deliberada ou não –, sem implicar nenhum tipo de exclusão. Como caracterizar as situações –

frequentemente observadas nas democracias não consolidadas – em que não ocorre a abdicação das responsabilidades, pelos políticos, em favor dos burocratas, mas sim a exclusão dos primeiros?

Por outro lado, o controle do processo político pode requerer mais que o controle da máquina pública. Assim sendo, é possível imaginar situações nas quais a exclusão dos políticos apareça articulada com a sua incorporação seletiva e com a barganha, sendo utilizadas não apenas como mecanismos de resolução dos conflitos, mas, principalmente, como estratégia de condução de um projeto político liderado por agentes burocráticos. Nessa hipótese, a burocracia passaria a adotar comportamentos típicos dos políticos, substituindo a ênfase nos argumentos técnicos pela composição e negociação com todos os atores relevantes e tomando decisões orientadas por concepções políticas mais amplas, e não voltadas exclusivamente para interesses setoriais e imediatos.

Talvez seja essa a hipótese que orienta a concepção do *governo burocrático* que, aparentemente, representa uma possibilidade bem distinta do modelo do Estado administrativo. Nesse último, a burocracia assumiria o papel preponderante no processo decisório sem, todavia, desenvolver comportamentos politizados – a técnica substituiria a política como critério de decisão. Já na eventualidade de um governo burocrático, a burocracia efetivamente tornar-se-ia governo, no sentido de se politizar e assumir atribuições diversas, anteriormente restritas à esfera de competência das lideranças políticas. Ou seja, a política ocuparia o lugar da técnica como parâmetro do comportamento burocrático.

Nesse caso, torna-se indispensável indagar sobre os processos e mecanismos por meio dos quais teria lugar a incorporação dos atores privados ao processo decisório. Conforme foi mencionado anteriormente, o corporativismo representa o arranjo político-institucional que aparentemente guarda maiores afinidades com o governo burocrático, seja na forma estatal, seja na modalidade do corporativismo societário.

Em ambos os casos, o poder público desempenha um papel decisivo no reconhecimento institucional e na concessão do monopólio da representação às associações representativas dos interesses privados. No caso do corporativismo estatal, o Estado mobiliza e controla a participação dos atores

privados organizados no processo de tomada de decisão. Já no corporativismo societário ou neocorporativismo, estabelecem-se trocas entre atores capazes de ação autônoma. Ou seja, as organizações privadas de representação de interesses conquistam um canal para participar do processo decisório e obtêm o *status* de interlocutores e parceiros do poder público que, por sua vez, ganha o seu apoio para a formulação e implementação das políticas governamentais.

O corporativismo societário, segundo Cawson (1985), consiste em um processo de cooperação entre o poder público e os agentes privados, por meio do qual fazem-se barganhas e estabelecem-se compromissos pelos quais políticas favoráveis têm a sua implementação garantida pelo consentimento dos interesses privados, os quais se encarregam, inclusive, de assegurar os necessários mecanismos de *enforcement*. Uma outra possibilidade de incorporação de setores da sociedade civil, na hipótese de um governo burocrático, são as alianças entre agências governamentais e atores privados, especialmente representantes do empresariado, em torno de propostas ou questões específicas, conforme o mecanismo de intermediação de interesses, bastante comum na América Latina, descrito no conceito de anéis burocráticos (CARDOSO, 1975).

Ambos os conceitos – arranjo neocorporativo e anéis burocráticos – admitem uma relativa autonomia dos agentes burocráticos, bem como a interdependência entre estes e os atores privados. Por outro lado, embora esses conceitos estejam referidos à esfera das relações entre o Executivo e as associações representativas da sociedade civil, não excluem os políticos, nem ignoram o Legislativo como atores relevantes no processo decisório. Assim, prestam-se à tarefa de corrigir uma das deficiências já mencionadas nas proposições de Peters, qual seja a lacuna quanto aos vínculos existentes entre a participação dos atores privados e os diferentes padrões de interação de políticos e burocratas, especialmente nos modelos paroquial, funcional e adversário. No modelo Paroquial, no qual o Estado é formado por uma elite composta por políticos e burocratas que compartilham formação, valores e interesses, a inclusão dos mecanismos de participação dos setores sociais organizados pode contribuir para maior compreensão das formas e processos de relacionamento dessa elite com a sociedade civil.

No modelo funcional, no qual as diversas agências burocráticas, sob a liderança compartilhada de políticos e burocratas, competem setorialmente, a vinculação a clientelas sociais específicas pode representar um importante recurso de poder no conflito interburocrático. Já no modelo adversário, no qual as divergências entre políticos e burocratas são resolvidas à base da mobilização de recursos de poder, sem qualquer sombra de dúvida, o apoio da sociedade civil deve constituir, em si mesmo, um poderoso argumento e um objeto de disputa entre esses dois atores.

Tendo em mente esses ajustes, as possibilidades do governo burocrático, bem como a adequação da tipologia de Peters ao exame do processo decisório nas democracias não consolidadas, serão exploradas a seguir, mediante a análise empírica da política industrial nos governos Sarney e Collor. [...] ¹⁰

A experiência autoritária de cerca de vinte anos no Brasil apresentou, entre suas características, a concentração do processo decisório na esfera executiva, com a redução das funções do Legislativo. O padrão de decisões, portanto, era predominantemente centrado na burocracia, que competia acirradamente com os políticos pelo controle do próprio processo político (RUA, 1992). Era acentuado o processo de exclusão de amplos segmentos da sociedade civil, sendo a participação de trabalhadores e de empresários formalmente controlada pelo poder público mediante arranjos corporativistas estatais. Finalmente, observava-se a presença de um grande número de associações empresariais extracorporativas, portadoras de interesses específicos, que dispunham de acesso privilegiado a agências burocráticas determinadas (DINIZ; BOSCHI, 1978).

Com a transição à democracia, fortaleceram-se as demandas pela mudança dessa estrutura de poder, de maneira a admitir a participação política mais direta e significativa de amplos setores da sociedade civil, paralelamente ao fortalecimento do Poder Legislativo, à descentralização do processo decisório e da imposição de regras de controle democrático à atividade governamental.

[...] ¹¹

Notas

- * Este trabalho representa um dos produtos de uma pesquisa desenvolvida pelo IPEA em 1992 sobre a política industrial no Brasil após o regime militar. Agradecemos a Marco Antônio Lemgruber e a Ena Elvira Colnago pela sua contribuição como assistentes de pesquisa. Uma versão preliminar deste texto foi apresentada no XVII Encontro Anual da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências Sociais, em Caxambu, Minas Gerais, em outubro de 1993.
- ¹ O debate compreende a contraposição das perspectivas da burocracia como um estamento ou como uma classe social; passa pelas versões da sua subordinação direta – ou não – aos interesses de uma classe ou fração do capital; envolve concepções alternativas da burocracia como uma instituição monolítica e integrada, situada acima dos controles democráticos e dotada de um insaciável apetite pelo poder, *versus* a burocracia como um frouxo conjunto de agências desprovidas de projeto político, mas encarregadas de realizar as tarefas administrativas e de implementar as decisões dos políticos.
 - ² Sobre o problema da neutralidade burocrática no Brasil nos anos recentes, ver Rua (1994).
 - ³ Exemplos interessantes desse tipo de prática são dados por Sikking (1988), quando estuda os grupos de trabalho formados durante o governo Kubitschek para formular propostas para o desenvolvimento econômico.
 - ⁴ As alianças interburocráticas são bastante usuais, seja porque existam objetivos compartilhados, seja em reação a um inimigo comum. Da mesma forma, observam-se alianças entre agências burocráticas e certos setores da sociedade civil, com possíveis vantagens para o processo democrático. Por um lado, ao procurar apoio na sociedade civil, as agências ampliam a influência dessa última no jogo do poder; por outro lado, indiretamente abrem um espaço para que a sociedade possa controlar eventuais abusos do poder burocrático (GRUBER, 1988; PAGE, 1985).
 - ⁵ Esse discurso pode, efetivamente, representar um instrumento muito útil para mobilizar o apoio da sociedade aos projetos políticos da burocracia.
 - ⁶ Embora seja possível utilizar outros critérios para a caracterização de cada um desses tipos de atores políticos, o escolhido mostra-se útil para distinguir os dois padrões de carreira, já que no Brasil os escalões mais elevados do governo não são tradicionalmente preenchidos por funcionários de carreira, mas sim, conforme tem sido explorado em alguns relevantes estudos, por tecnocratas (BRESSER PEREIRA, 1977; 1981; 1985).
 - ⁷ Sobre esse aspecto, ver Rose (1987).
 - ⁸ Os demais modelos representam progressivos afastamentos em relação a esse primeiro, cujo principal mérito consiste em servir como um ponto de referência com base no qual se pode comparar as diferentes modalidades de interação de burocratas e políticos no processo de *policy-making*.
 - ⁹ Esse padrão guarda afinidades com os mecanismos corporativistas e/ou neocorporativistas de intermediação de interesses (SCHMITTER, 1974; BERGER, 1983).
 - ¹⁰ NE: O subtítulo “A política industrial na transição à democracia: novas definições, velhos papéis?”, apresentado no texto original, foi omitido por motivo didático dessa coletânea.
 - ¹¹ NE: Houve supressão do restante do texto, por motivo didático.

Referências bibliográficas

- ABERBACH, R.; PUTNAM, R.; ROCHMAN, B.. *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Cambridge: Harvard University Press, 1981.
- AGUIAR, Alessandra T.. *Análise do processo de decisão da política industrial durante o período do governo Sarney, 1985-1990*. 1991. Mimeografado
- BERGER, S.. (ed.) *Organizing interests in Western Europe: pluralism, corporatism and the transformation of politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1983.
- BRAGA, Helson C.; e MATESCO, V.. *A política industrial da retomada do crescimento*. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1989. 37p.(Relatório Interno, Ipea/Inpes).
- BRASIL. Ministério da Economia, Fazenda e Planejamento. *Diretrizes gerais da política industrial e de comércio exterior*. Brasília, DF: 1990a.
- _____. *Programa brasileiro da qualidade e produtividade*. Brasília, DF: 1990b.
- _____. Presidência da República. *Um projeto de reconstrução nacional*. Brasília, DF: 1991.
- BRESSER PEREIRA, L.C.. *Estado e subdesenvolvimento industrializado*. São Paulo: Brasiliense, 1977.
- _____. *Sociedade estatal e tecnocracia*. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- BRESSER PEREIRA, L.C.; MARTINS, L.. *Estado capitalista e burocracia no Brasil pós-64*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- CARDOSO, F. H.. *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- CAWSON, A.. *Organized interests and the State: studies in mesocorporatism*. London: Sage, 1985.
- DINIZ, E.. A transição política no Brasil: uma reavaliação da dinâmica da abertura. *Dados*, v. 28, n. 3, 1985.
- DINIZ, E.; BOSCHI, R.. *Empresariado nacional e Estado no Brasil*. Rio de Janeiro: Forense-Universitária, 1978.
- ETZIONI-HALEVY, E.. *Bureaucracy and democracy: a political dilemma*. London: Routledge; Kegan Paul, 1983.
- FRITSCH, W.. A política industrial no novo governo: um passo à frente, dois para trás? In: CLÓVIS DE FARO (org.) *Plano Collor, avaliações e perspectivas*. Rio de Janeiro/São Paulo: Livros Técnicos e Científicos Editora Ltda, 1990.
- GRUBER, J.. *Controlling bureaucracies: dilemmas in democratic governance*. Los Angeles: University of California Press, 1988.
- IPEA. *Política industrial e de comércio exterior: apoio à capacitação tecnológica da indústria*. Brasília, DF: ago. 1990.
- LUCAS, Luiz P. Velloso.. *A política industrial brasileira, avanços e desafios*. fev., 1992. Mimeografado.
- NISKANEN, W. A.. *Bureaucracy and representative government*. Chicago: Aldine Atherton, 1985.
- PAGE, E.. *Political authority and bureaucratic power*. London: Wheatsheaf Books Ltd., 1985.
- PETERS, B. G.. Politicians and bureaucrats in the politics of policymaking. In: LANE, J.E. (ed.) *Bureaucracy and public choice*. London: Sage, 1987.
- _____. The problem of bureaucratic government. *Journal of Politics*, v. 43, n. 1, fev., 1981.

- REIS, Elisa P. Política e políticas públicas na transição democrática. In: MOURA, Alexandra S. (org.) *O Estado e as políticas públicas na transição democrática*. São Paulo: Vértice, 1989.
- ROSE, R.. Giving direction to permanent officials: signals from the electorate, the market, laws and expertise. In: LANE, J.E. (ed.) *Bureaucracy and public choice*. London: Sage, 1987.
- _____. *The problem of party government*. London: Macmillan, 1974.
- RUA, M.G. *Democratization, unionism and neutrality of public bureaucracy in Brasil: the case of Bank of Brazil*. Amsterdam Round Table Conference, IPSA Research Committee, n. 4. Amsterdam, out. 1994. Mimeografado.
- _____. *Políticos e burocratas no processo de policy-making: a política de terras no Brasil, 1945-84*. 1992. Tese (Doutorado). Rio de Janeiro: IUPERJ.
- SANTOS, Maria Helena de Castro. Avaliação político institucional do Proálcool: grupos de interesse e conflito interburocrático. *Planejamento e Políticas Públicas*, n. 1, jun. 1989, pp. 127-150.
- SCHMITTER, P.C.. Still the century of corporatism? *The Review of Politics*, v. 36, n. 1, jan. 1974.
- SIKKING, K.. *The new institutionalism and economic policy-making in Latin America: State autonomy and developmentalist policy-making in Argentina and Brazil*. New Orleans: Lasa, mar. 1988. Mimeografado.
- VELASCO, S.. A política industrial e a transição no Brasil: elementos de uma interpretação. In: MOURA, A. (org.) *O Estado e as políticas na transição democrática*. São Paulo: Vértice, 1989.

Maria das Graças Rua é doutora em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Professora da Universidade de Brasília, Centro de Estudos de Pesquisa. Possui pós-Graduação sobre as Américas.

Alessandra T. Aguiar é mestre em Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Bacharel em Ciência Política da UnB.

Texto originalmente publicado em: RUA, Maria das Graças; AGUIAR, Alessandra T. *A política industrial no Brasil, 1985-1992: Políticos, burocratas e interesses organizados no processo de policy-making*. *Planejamento e políticas públicas* n. 12, p. 235-251. jun./dez. 1995. (Reprodução parcial)

Reimpressão autorizada pela autora Maria das Graças Rua e pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).

CONSELHOS DE POLÍTICAS PÚBLICAS: DESAFIOS PARA SUA INSTITUCIONALIZAÇÃO

Carla Bronzo Ladeira Carneiro

Introdução

A questão dos conselhos insere-se fundamentalmente na área da governança democrática. Como canais institucionalizados de participação, os conselhos marcam uma reconfiguração das relações entre Estado e sociedade e instituem uma nova modalidade de controle público sobre a ação governamental e, idealmente, de co-responsabilização quanto ao desenho, monitoramento e avaliação de políticas.

Como elementos de democracia direta, os conselhos podem ser considerados expressão de um novo modelo de relação entre Estado e sociedade? Se sim, quais os constrangimentos que operam nos níveis jurídico, formal e institucional e que condicionam sua atuação? Qual a capacidade que esses novos atores têm para intervir na esfera pública? Quais os limites da capacidade de intervenção dessa nova institucionalidade na vida política? Dito ainda de outra forma, os conselhos influenciam o desenvolvimento de uma cultura cívica e têm impacto na ação pública?

Tem-se como pressuposto que os conselhos sinalizam possibilidades de avanço na gestão de políticas públicas, fomentando práticas mais participativas, articulando mecanismos de *accountability* e gerando responsabilidade pública.

Indubitavelmente, a emergência dos conselhos sinaliza uma ruptura com o arcabouço jurídico e institucional vigente até a Constituição de 1988. Suas inovações expressam pelo menos duas dimensões: uma técnico-normativa e outra relativa à ampliação da democracia. Se anteriormente o

modelo concebia conselhos comunitários e populares, o modelo atual institui novas atribuições e altera seu perfil: não mais conselhos atuantes no âmbito do microterritório, mas conselhos setoriais paritários em diversas esferas de poder e com poderes deliberativos, alocativos e regulatórios.

A emergência de conselhos setoriais, superando o formato anterior que os identificava exclusivamente com o plano do território, representa um avanço. O formato setorial dos conselhos permite, pelo menos potencialmente, a superação de desigualdades regionais e uma compreensão mais global da política, permitindo uma atuação mais consistente na definição de diretrizes de políticas que caminhem no sentido da equidade e da efetividade.

O estudo que serviu de base para este artigo utilizou fontes e dados diversos, na tentativa de montar um quadro o mais amplo e complexo possível das condições e dos desafios com que se deparam os conselhos setoriais no exercício de sua função pública. Foram utilizadas as informações relativas à composição dos mandatos e ao processo de constituição dos conselhos; foram examinadas as atas das plenárias na tentativa de abordar o processo de conformação da agenda e da dinâmica de funcionamento dos conselhos; foram aproveitadas as respostas ao questionário enviado para todos os municípios mineiros e, por fim, foram realizadas visitas e entrevistas em nove municípios do estado, buscando identificar dimensões apenas captáveis a partir de pesquisa de campo. Os resultados, embora não-conclusivos, permitem uma compreensão mais qualificada dos processos envolvidos na constituição dos conselhos e de seu papel na condução de políticas públicas mais comprometidas com o ideal da governança democrática.

Questões teórico-conceituais para análise dos conselhos

Os conselhos e a concepção de esfera pública e deliberação

Os conselhos podem ser vistos como institucionalização setorial da esfera pública, segundo uma concepção habermasiana? De acordo com definição pioneira de Habermas, a esfera pública é o espaço da crítica argumentativa e

deliberativa e da democratização da autoridade e do poder político, distinguindo-se tanto do Estado quanto do mercado, capaz de preservar uma autonomia própria. Um ponto importante da concepção de Habermas sobre a esfera pública refere-se ao seu lócus: tal espaço pressupõe uma distinção clara entre sociedade civil e Estado (HABERMAS, 1984).

Os conselhos são espaços públicos (não-estatais) que sinalizam a possibilidade de representação de interesses coletivos na cena política e na definição da agenda pública, apresentando um caráter híbrido, uma vez que são, ao mesmo tempo, parte do Estado e da sociedade. Distinguem-se de movimentos e de manifestações estritas da sociedade civil, uma vez que sua estrutura é legalmente definida e institucionalizada e que sua razão de ser reside na ação conjunta com o aparato estatal na elaboração e gestão de políticas sociais. O estatuto jurídico dos conselhos, concebidos como espaços de participação, de controle público, para a elaboração e gestão de políticas, não permite uma completa autonomia desse subsistema em relação aos outros dois (econômico e político), como sugere Habermas na conceituação da esfera pública. Nesse sentido, os conselhos não são apenas locais informais de comunicação: sua composição paritária (membros governamentais e não-governamentais) e o caráter constitucional definem os conselhos como “parte” do Estado, com todos os perigos e dilemas inerentes a esse *status*.

Os conselhos são canais de participação política, de controle público sobre a ação governamental, de deliberação legalmente institucionalizada e de publicização das ações do governo. Dessa forma, constituem espaços de argumentação sobre (e de redefinição de) valores, normas e procedimentos, de formação de consensos, de transformação de preferências e de construção de identidades sociais. Têm poder de agenda e podem interferir, de forma significativa, nas ações e metas dos governos e em seus sistemas administrativos. Os conselhos, como espaços de formação das vontades e da opinião, são também mecanismos de ação, que inserem na agenda governamental as demandas e os temas de interesse público, para que sejam absorvidos, articulados politicamente e implementados sob a forma de políticas públicas. Portanto, mais do que um canal comunicacional para ressonância das demandas sociais, os conselhos possuem dimensão jurídica e têm poder de tornar efetivos as questões, os valores e os dilemas vivenciados no espaço da sociedade civil.

É possível pensar os conselhos (setoriais, paritários, municipais e estaduais), recentemente definidos constitucionalmente como espaços privilegiados de participação e de interlocução entre Estado e sociedade civil, como instâncias de publicização? Se sim, quais os elementos empíricos que limitam e condicionam sua atuação como expressão da esfera pública?

Conselhos como mecanismos de *accountability*

A noção de *accountability* política pressupõe a existência do poder e a necessidade de que este seja controlado. Isso constitui sua razão de ser. Como podemos analisar os conselhos como mecanismos de *accountability*?

A noção de *accountability* horizontal, tal como formulada de forma seminal por O'Donnell, aponta para a existência de “agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas” (O'DONNELL, 1998, p. 40).

A *accountability* horizontal, entendida dessa forma, é produto de uma rede de agências, internas ao Estado, principalmente. Entretanto, o autor reconhece a existência de outros mecanismos de controle nas poliarquias contemporâneas, externas aos poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário. O'Donnell identifica aqui as várias agências de supervisão, como os *ombudsmen* e as instâncias responsáveis pela fiscalização das prestações de contas (O'DONNELL, 1998).

O que se argumenta é que a noção de *accountability* horizontal, embora necessária para o tema da governança democrática, é insuficiente para garantir a legitimidade necessária para o exercício da democracia. O conceito de soberania popular, implícito na concepção da democracia, exige uma base de legitimidade que vai além da existência de mecanismos de *checks and balances* entre os órgãos do governo e, também, dos tradicionais mecanismos de controle através das eleições.

Uma concepção alternativa de *accountability* é fornecida a partir de outros recortes, e configura o âmbito da *accountability* societal. Tais perspectivas partem de uma matriz teórica que privilegia a dicotomia Estado

e sociedade civil, partilhando a idéia de que o controle da sociedade sobre a ação governamental constitui uma especificidade e merece uma distinção das perspectivas de *accountability* vertical ou horizontal, abrindo vertentes para a discussão da *accountability* societal.

Ao apresentarem a noção de *accountability* societal, Smulovitz e Peruzzotti (2000, p. 7) a definem como um mecanismo de controle não-eleitoral, que emprega ferramentas institucionais e não institucionais (ações legais, participação em instâncias de monitoramento, denúncias na mídia, etc.) e que se baseia na ação de múltiplas associações de cidadãos, movimentos, ou mídia, objetivando expor erros e falhas do governo, trazer novas questões para a agenda pública ou influenciar decisões políticas a serem implementadas pelos órgãos públicos. Entretanto, quando especificam esse conceito, os autores acabam por limitá-lo em demasia, ao afirmarem que a *accountability* societal é ativada sob demanda e dirigida para questões singulares, podendo vigiar ações governamentais (como *accountability* horizontal), mas não necessitando de titulações constitucionais. Resta saber se aqueles mecanismos dotados de titulação jurídica e constitucional podem ainda ser considerados elementos de *accountability* societal, ou se essa característica os exclui dessa categoria, como é o caso dos conselhos.

A noção de *accountability* societal incorpora novos atores, tais como associações, ONGs, movimentos sociais e mídia. Diferentemente das *accountabilities* horizontal e vertical (que operam basicamente por meio do mecanismo do voto eleitoral), os agentes da *accountability* societal não possuem, segundo essa definição, mandato para sanções legais, mas apenas simbólicas, ainda que algumas ações dessa forma de controle possam gerar sanções legais. Essa limitação da qualidade do constrangimento a ser exercido pelos mecanismos de *accountability* societal, retirando daí a capacidade de ação direta desses mecanismos na gestão governamental, constitui, a nosso ver, uma limitação para a compreensão dos conselhos, por exemplo, como instrumentos de uma *accountability* ampliada. Para que a noção de *accountability* societal possa abranger os conselhos, torna-se necessário reconsiderar essa definição, incorporando, nesse âmbito, mecanismos que apresentem uma configuração jurídico-institucional e que não sejam apenas mobilizadores de sanções simbólicas.

Uma concepção alternativa de controle público é fornecida por Nuria Cunill Grau (2000). A autora aponta que a influência direta da sociedade sobre o Estado pode se dar através da inclusão de novos atores nas instâncias de decisão ou da criação de instâncias institucionalizadas de mediação Estado-sociedade. Nesse ponto, avança em relação à delimitação de *accountability* dos autores antes citados. Em contraposição ao modelo convencional de participação, sustentado pelo pluralismo, que enfatiza a colaboração funcional mais do que a influência e controle sobre o exercício da política, e além de um modelo alternativo de participação cidadã que envolve o reconhecimento básico da autonomia política da esfera social em relação ao Estado, a autora pergunta se é possível desenhar outros recursos que possam ser usados diretamente pela sociedade para sancionar ou forçar a administração pública a reagir como resultado do exercício do controle social. Parece que a autora questiona que estruturas associativas da sociedade civil sejam os únicos agentes da prática argumentativa e autônoma, questionando a definição de *accountability* societal dos autores citados.

A autora problematiza a ação dos mecanismos de controle institucionalizados, uma vez que guardam a necessidade de autonomia em relação às instâncias estatais, mas paradoxalmente dependem do Estado para se efetivar. A prática do controle institucionalizado mostra que o caráter dos recursos disponíveis é de importância fundamental para a *accountability* e esses recursos são, em grande parte, fornecidos pelo Estado. De acordo com a autora, toda vez que se pretende institucionalizar o controle público através da criação de órgãos especiais depende-se diretamente da eficiência do controle exercido pelo próprio Estado (CUNILL GRAU, 2000, p. 19). A eficácia de novas institucionalidades, independentemente de seu poder de mobilização, depende das oportunidades de participação e deliberação abertas pelo Estado, da transparência e compromisso deste com princípios democráticos e participativos e com a criação de mecanismos institucionais adequados para o exercício da *accountability*.

Sem dúvida, os conselhos locais, estaduais e nacionais constituem experiências de inovação institucional que acenam para a ampliação dos espaços de deliberação pública, uma vez que são estruturas jurídico-constitucionais de caráter permanente, com representação paritária entre Estado e

sociedade civil e com amplos poderes de controle sobre a política. Portanto, mais do que expressão e mecanismo de mobilização social, os conselhos apontam para uma nova forma de atuação de instrumentos de *accountability* societal, pela capacidade de colocar tópicos na agenda pública, de controlar seu desenvolvimento e de monitorar processos de implementação de políticas e direitos, através de uma institucionalidade híbrida, composta de representantes do governo e da sociedade civil.

O tempo de maturação de uma nova construção institucional é geralmente longo e a experiência dos conselhos é muito recente para permitir generalizações conclusivas. Entretanto, o exame da participação e das ações realizadas expressa processos e lança luz sobre os resultados, ou sobre o impacto possível de sua atuação na implementação de políticas e novas diretrizes estratégicas.

Participação e representação

Um primeiro conjunto de questões pertinentes para análise dos conselhos refere-se à dimensão da representatividade e participação. Essa questão foi abordada a partir do exame das atas, que forneceu elementos para análise da frequência da participação dos conselheiros estaduais e dos principais assuntos discutidos nas plenárias do Conselho Estadual de Assistência Social (Ceas) e do Conselho Estadual dos Direitos da Criança e do Adolescente (Cedca), e também com base nas entrevistas e questionários aplicados aos conselhos municipais¹.

Como resultado das entrevistas e questionários, tem-se que a escolha dos representantes não-governamentais dos conselhos acontece quase sempre de forma autônoma, sem interferência do poder público municipal. Os representantes são eleitos ou indicados pelas entidades, na maioria das vezes. Entretanto, não basta constatar o caráter aparentemente democrático do processo de escolha dos representantes. Cabe analisar, de fato, a qualidade da participação.

O índice de frequência às reuniões é um dado relevante, na medida em que pode sugerir o grau de comprometimento e a prioridade concedida à participação nos conselhos por parte das entidades não-governamentais e

das próprias secretarias de instâncias governamentais. Os resultados apontam para uma baixa presença dos atores governamentais nos momentos de deliberação dos conselhos, o que pode espelhar a pouca importância conferida a esse mecanismo e espaço de discussão coletiva sobre os rumos das políticas para a infância e juventude e de assistência social no Estado. Além disso, geralmente os membros governamentais nomeados como conselheiros não têm poder real de decisão, uma vez que o processo decisório no âmbito administrativo muitas vezes não leva em consideração as discussões que acontecem nos conselhos.

A participação residual de grande parte dos conselheiros governamentais pode indicar um certo descompromisso e a não-prioridade desse espaço de debate no processo decisório e na gestão da política. O exame da simples presença ou não dos conselheiros (e suas respectivas instituições) nas plenárias pode expressar, portanto, a natureza do compromisso institucional com o conselho, apontando para uma maior ou menor importância atribuída a esse canal de deliberação. Uma secretaria ou entidade não-governamental, uma vez ausente (ou com participação restrita) nas reuniões plenárias, abdica de seu direito de debater e, portanto, de interferir sobre as decisões e encaminhamentos relativos à política. E se o faz é porque tem uma avaliação negativa a respeito da importância do conselho ou apresenta dificuldades para uma atuação mais qualificada e efetiva. Praticamente todos os conselheiros mencionaram os enormes desafios para garantir uma presença mais ativa e ampla dos diversos segmentos sociais.

No plano local, todos os entrevistados de ambos os conselhos também apontaram para essa questão da precariedade da participação. Para eles, a ausência ou a presença restrita das organizações não-governamentais (“participação sempre dos mesmos”) é uma das principais falhas do conselho, tendo sido salientado que essa ausência é ainda mais forte no caso governamental.

Nas entrevistas realizadas no nível municipal, em todos os casos, com diferenças de grau, a fraca participação é mais grave do lado dos representantes governamentais. Percebe-se que o grupo dos representantes não-governamentais parece ter mais coesão e sintonia com a agenda da área, demonstrando mais conhecimento das questões envolvidas do que o grupo

dos representantes governamentais, bem como um acentuado engajamento em movimentos sociais. Pouco freqüentes às reuniões, os representantes governamentais ignoram as atividades desenvolvidas pelo conselho, bem como as reais atribuições do conselheiro. O fato de as reuniões serem no horário do expediente facilita a ida dos representantes governamentais, mas são enormes as dificuldades para garantir sua presença constante.

Ainda que a participação de representantes não-governamentais seja relativamente maior, ela ainda é bastante limitada e desigual, no plano estadual ou no nível local. Tanto no caso da assistência quanto no da criança e do adolescente, alguns poucos participam mais ativamente, enquanto a maioria tem uma baixa presença nas reuniões plenárias. A análise empírica mostra que certas entidades detêm recursos de mobilização maiores, capazes de atender demandas, articular agendas e interesses de maior amplitude. Esse fato ressalta não apenas a heterogeneidade, mas também a desigualdade no que é genericamente denominado “sociedade civil”. As entidades não são todas iguais e nem todas (talvez muito poucas) têm condições de arcar com os custos da participação e capacidade técnica para intervir efetivamente na agenda e nas deliberações do conselho.

Além dos constrangimentos de tempo e financeiros, existe uma desigualdade na distribuição, entre os membros, de recursos de conhecimento, informação e competência especializada. Ainda, as entidades precisam, freqüentemente, superar práticas e visões clientelistas na relação com o Estado. Muitas vezes foi salientado nas entrevistas nos conselhos locais que grande parte das entidades busca o conselho na tentativa de conseguir recursos para financiar suas atividades, apresentando uma participação muito tímida e mesmo residual nos espaços de deliberação sobre a política municipal.

A questão é como garantir a qualidade da participação, tanto para representantes do governo quanto para representantes da sociedade civil. Para esses últimos, trata-se de viabilizar condições, instrumentos e conhecimentos que permitam a discussão e o debate mais informado e, portanto, mais igualdade e paridade na participação. A excessiva heterogeneidade entre os participantes dos conselhos não permite que estes sejam efetivamente paritários: membros não-governamentais e governamentais possuem disponibilidades, capacidades e conhecimentos muito diferenciados,

o que dificulta a realização da dimensão igualitária de participação. Para os representantes do Estado, a participação em conselhos e fóruns integra suas atribuições profissionais remuneradas e o custo da participação é em geral muito menor do que para os representantes de entidades da sociedade civil, para as quais é difícil compatibilizar as demandas mais imediatas com as discussões de maior alcance exigidas nesses fóruns de decisão. Assim, a abertura de espaços e a inovação institucional, ainda que indispensáveis, não são suficientes para uma efetiva participação. Esta exige também a qualificação dos atores envolvidos e a democratização das informações a respeito dos problemas, ações e financiamento das políticas sociais. Produção, disponibilidade e acesso à informação são dimensões que não podem estar restritas à discricionariedade do governo. O problema da assimetria informacional continua sendo um entrave para um melhor desenvolvimento dos conselhos.

Atores sociais com capacidade de intervenção diversa recolocam a assimetria da participação de outra forma. Os membros das entidades são efetivamente representativos de forças autônomas e expressão de “vontades” sociais? As exigências de conhecimento minimamente especializado acabam por, paradoxalmente, favorecer a inclusão (nos conselhos) de indivíduos mais bem capacitados, com mais recursos e que nem sempre constituem a expressão viva, ou mais “direta”, das forças sociais mais atuantes ou a expressão de sua pluralidade.

Quanto aos assuntos tratados nas plenárias dos dois conselhos, a análise mostra que grande parte das discussões foi direcionada para o exame de questões internas aos conselhos, tendo como foco sua estruturação. Como se pôde verificar, em ambos os conselhos as discussões plenárias focalizaram o debate de temas relacionados à sua organização e estruturação interna. Esse ponto, longe de ser trivial, indica uma dificuldade de os conselhos cumprirem, de forma mais efetiva, seu papel constitucional.

Desempenho institucional

A atuação efetiva dos conselhos é de suma importância para avaliar os desafios com que se deparam essas novas institucionalidades para cumprir as diretrizes legais. Quanto ao desempenho institucional, o questionário

aplicado possibilitou dois eixos de considerações. No primeiro, o respondente assinalava quais ações foram executadas. No segundo, foram formuladas perguntas com respostas abertas sobre a primeira, segunda e terceira ação principal realizada pelo conselho. Interessava saber não apenas o que havia sido feito, mas também qual era a prioridade.

As mais importantes atribuições dos conselhos, de acordo com as legislações, regulamentos, princípios e diretrizes, não foram, para a maioria dos conselhos da criança e do adolescente, executadas. Para o primeiro conjunto de perguntas, quase um terço não implantou conselhos tutelares, uma das principais prerrogativas constitucionais dos conselhos de direitos. Mais da metade dos conselhos não elaborou um diagnóstico sobre a situação da criança e do adolescente, quase 60% não determinaram as diretrizes para as políticas de atendimento relativas às medidas de proteção e 65% não elaboraram diretrizes para a adoção de medidas socioeducativas. A grande maioria, mais de 63% dos conselhos, nem mesmo promoveu cursos ou seminários para capacitação dos representantes, e quase 67% não formularam programas relativos às diretrizes de educação e saúde, por exemplo, atribuição central dos conselhos de acordo com as diretrizes do Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda).

Existe uma patente fragilidade de mecanismos institucionalizados de controle sobre a execução das políticas, e os números indicam a distância entre as competências estabelecidas legal e juridicamente para os conselhos e os resultados de sua implantação em processos sociais e institucionais complexos.

Ao lado da dificuldade de efetivar a participação, a análise das atividades realizadas pelos conselhos locais mostra que um percentual deles, ainda reduzido, desenvolve ações específicas do papel dos conselhos. Quando se trata de atribuições dos conselhos, o que é mencionado refere-se às atividades-fim da política, o atendimento direto de casos de violação de direitos, distanciando-se, portanto, de uma atuação mais no âmbito da *advocacy* e da formulação de diagnósticos e diretrizes da política, de *accountability* e de controle público sobre a ação governamental.

Além da assimetria informacional, falta aos conselhos a posse e o uso de instrumentos que permitam a efetivação de sua dimensão normativamente deliberativa. O fato de o Executivo não considerar o conselho

co-gestor da política definitivamente mina o poder constitucionalmente sancionado dos conselhos. Em praticamente todos os conselhos locais pesquisados, os representantes não conhecem as condições dos fundos, os recursos que possuem e a que se destinam. Essas informações permanecem restritas, na quase totalidade dos casos, ao Executivo municipal, quando não exclusivamente ao prefeito. Embora as determinações constitucionais façam dos conselhos os gestores dos fundos, na realidade eles sabem muito pouco sobre esse assunto. Além disso, os fundos não são objeto de políticas explícitas de captação de verbas, e, pelo que declaram os entrevistados, não existem recursos sobre os quais os conselhos poderiam deliberar. O caso da assistência apresenta uma dinâmica própria, uma vez que os recursos do governo federal são repassados aos fundos municipais para o custeio dos antigos convênios da LBA. As verbas são mínimas e já vêm destinadas ao pagamento *per capita* de algumas entidades, não tendo o conselho poder para alterar essa destinação. Algumas entrevistas reforçam a idéia de que os conselhos de assistência vêm sendo criados, junto com os fundos, exclusivamente para receber *per capita* dos convênios da extinta LBA. Os planos, também instrumentos necessários para o repasse dos recursos, são produzidos por assistentes sociais para vários municípios, sem nenhum diagnóstico sustentando as iniciativas, de forma pouco pertinente à realidade municipal.

A eficácia dos conselhos depende das oportunidades de participação e deliberação abertas pelo Estado e da transparência e compromisso deste com princípios democráticos e participativos. Essa questão nos remete para o exame da intrincada e complexa relação dos conselhos com o Executivo municipal.

Autonomia e dependência: o difícil equilíbrio

Depois de dez anos do Estatuto da Criança e do Adolescente e quase sete anos da promulgação da Lei Orgânica da Assistência Social, onde estamos? Claro que o tempo transcorrido é pouco para esperarmos resultados sedimentados, mas os obstáculos encontrados na prática para efetivação do potencial de emancipação dos conselhos sinalizam que, para ser efetiva, a *accountability* societal requer uma sociedade civil organizada e capaz de exercer influência sobre o sistema político e sobre as burocracias públicas,

fortalecendo a dimensão associativa da cidadania. Além disso, a *performance* dos conselhos tem uma ligação intrínseca com a qualidade do governo municipal. A questão dos recursos controlados pelos agentes – tempo, informação, capacidade técnica etc. – configura-se como elemento central para a análise dos conselhos e de seu potencial como instrumento de *accountability* societal.

Ao se analisar empiricamente os conselhos municipais, tem-se um cenário desalentador: queixas comuns de falta de recursos, de precariedade das instalações físicas, do caráter marginal que o conselho ocupa no poder municipal, da baixa presença dos representantes nas reuniões plenárias, das dificuldades do exercício da deliberação, entre outras. Parece claro que o funcionamento dos conselhos depende de suas condições físicas, materiais e institucionais. A realidade na maioria dos municípios pesquisados mostra que nem sempre os conselhos apresentam as condições mínimas de subsistir, o que espelha um baixo grau de institucionalização e uma fraca autonomia dos conselhos e sua dependência excessiva do Executivo municipal. Na maioria dos casos, os conselhos funcionam em salas cedidas no espaço da prefeitura, com uso de recursos como telefone, material de consumo, etc. também pertencentes ao Executivo municipal. Se o governo reconhece a relevância do trabalho desenvolvido pelos conselhos, existe alguma chance de estes funcionarem. Se não existe esse reconhecimento, não há qualquer condição de o conselho subsistir.

Tais questões corroboram as tensões entre a dimensão formal legal e a atuação de fato dos conselhos. Ainda que a autonomia em relação ao Estado seja necessária para viabilizar o exercício do controle por parte de agências institucionalizadas, a eficiência destas depende, e muito, da atuação do Estado. Essa questão tem a ver com a autonomia necessária para que os conselhos possam efetivar o controle da sociedade sobre o governo e com o grau de abertura deste para uma prática efetivamente democrática. Sem essa permeabilidade do Estado, fica difícil para os conselhos se constituírem como expressão da esfera pública e como canal de comunicação entre Estado e sociedade.

Como Nuria Cunill Grau (2000) aponta, um certo nível de autonomia em relação ao Estado torna-se necessário para viabilizar o exercício do controle por parte de agências institucionalizadas, sendo que a eficiência

depende, e muito, da atuação do Estado. A análise empírica sugere fortemente a profunda dependência, para um efetivo funcionamento dos conselhos, do aparato governamental.

A questão da autonomia remete, portanto, à dimensão da efetividade do poder de decisão dos conselhos. A perspectiva dos conselhos como espaços de poder implica alterações no desenho institucional e na estrutura do poder estatal. Para que o conselho seja efetivamente um espaço de decisão e de controle social das ações do Estado, é necessário que o sistema administrativo considere novas questões em sua agenda, que apresente uma efetiva disposição para partilhar o poder de decisão e o controle da implementação das políticas, que altere sua lógica de funcionamento e sua racionalidade, incorporando na formulação e gestão de políticas sociais as demandas sociais canalizadas a partir da participação de diversos atores da sociedade civil. Para implementar tais mudanças, é necessário que se explicitem um projeto municipal que considere os conselhos canais efetivos de participação, garantindo uma presença mais qualificada de organizações e secretarias comprometidas com a consolidação de mecanismos de participação e deliberação suficientemente adaptados e abertos para viabilizar uma comunicação efetiva entre Estado e sociedade.

Nem sempre essa abertura é de todo possível. As instituições, principalmente as ligadas ao aparato estatal, oferecem resistências de diversas ordens no que se refere a mudanças em sua lógica interna e em seus métodos de ação. Em sua maioria, estão organizadas para agir de forma verticalizada, setorializada e especializada.

O foco na intersetorialidade é uma diretriz acertada. Ao buscar a articulação horizontal das políticas e programas municipais, a perspectiva da intersetorialidade aponta em direção contrária à fragmentação, verticalização e excessiva “setorização” das políticas, marcas características do aparato institucional das administrações públicas ainda predominantes no País. Tal estratégia permite resultados mais significativos quanto ao impacto e sustentabilidade dessas políticas, evitando sobreposição de ações e garantindo às mesmas maior organicidade.

Para viabilizar a horizontalidade, contudo, muitos são os limites. A lógica setorial expressa-se na cultura organizacional – fruto da diversidade

de secretarias e de programas especializados –, assim como nos mecanismos de destinação dos recursos. A maioria dos repasses, principalmente nas áreas de saúde, educação e assistência social, acaba por fortalecer ações setoriais. Conseguir essa articulação, inclusive do ponto de vista financeiro, não é algo simples e demanda um longo prazo. Na questão do financiamento, há necessidade de uma nova lógica de intervenção no desenho e oferta dos serviços sociais, possibilitando ampliar o impacto do gasto social, racionalizando procedimentos e somando esforços de áreas diversas.

No que se refere às mudanças necessárias no sistema administrativo para que seja ampliado o impacto dos conselhos, muitos desafios permanecem. Um deles tem a ver com a fragmentação dos conselhos. Em um mesmo município podem coexistir conselhos setoriais diversos, o que dificulta, por sua vez, uma articulação das políticas locais. Tal constrangimento cria dificuldades de participação, uma vez que usualmente não existem pessoas, quadros e entidades em número suficiente para uma representação qualificada em várias instâncias de deliberação. Tem-se, assim, o desafio urgente de buscar mecanismos de integração dos conselhos, de forma a minimizar os efeitos perversos de sua fragmentação.

Conclusões

Como tipo ideal, e também como uma utopia possível, os conselhos contribuem para aproximar o governo dos cidadãos e para o enfraquecimento das redes de clientelismo, trazendo alianças e conflitos de interesse para esferas públicas de decisão; permitem maior grau de acerto no processo de tomada de decisões; ajudam na identificação mais rápida de problemas e na construção de alternativas de ação; aumentam a transparência administrativa e pressionam as diversas áreas do governo em direção a ações mais integradas.

De forma geral, os resultados da pesquisa apontam para uma singela constatação, não desprovida, porém, de importância. Ao lado da dificuldade de efetivar a participação, a análise das atividades realizadas pelos conselhos mostra que um percentual ainda reduzido deles desenvolve ações específicas de *advocacy* ou de definição de diretrizes, elaboração de diagnósticos e capacitação de conselheiros. Grande parte executa tarefas que não

constituem as atividades-núcleo dos conselhos, que são o motivo maior de sua criação.

Inúmeras respostas poderiam ser oferecidas para justificar a ainda relativa debilidade da atuação dos conselhos nas políticas aqui consideradas. Em vez de ressaltar apenas a importância política desses novos construtos institucionais para a democratização das políticas, cabe lembrar as dificuldades que os conselhos encontram, na prática, para exercer esse papel. Os desafios para que os conselhos sejam de fato o canal de expressão de uma demanda organizada da sociedade, atuando como mecanismos de *accountability* (controle público sobre a ação do Estado) e de participação cidadã, estão ainda longe de ser superados para a grande maioria dos conselhos municipais. A questão dos recursos controlados pelos agentes – tempo, informação, capacidade técnica, etc. – configura-se como elemento central para a análise dos conselhos e de seu potencial como instrumento de *accountability* societal.

Entre as potencialidades dos conselhos e a sua efetividade na formulação e controle dessas políticas, há uma longa distância a ser percorrida. A análise empírica demonstra que ainda é necessário superar muitas barreiras para que os conselhos efetivem seu papel, corroborando as tensões entre a dimensão formal e legal e a atuação efetiva dos conselhos. De fato, não se pode desconsiderar que os mecanismos de acompanhamento, por parte dos conselhos, da execução das políticas são ainda frágeis e a capacidade de intervir no rumo das políticas nos municípios ainda é bastante limitada, dependente de condições sociais, políticas e institucionais ainda não totalmente exploradas e identificadas.

Além do grau de indução e permeabilidade do poder público municipal às demandas e aos canais de deliberação existentes, a efetiva atuação dos conselhos depende de outros fatores, como efervescência da vida associativa e participativa local e o *quantum* de capital social disponível e em uso. Essa efetividade tem relação com os recursos que os conselhos controlam e com o perfil e a trajetória pessoal e profissional dos atores envolvidos, sinalizando a extrema dificuldade para identificar as variáveis determinantes do grau de desempenho dos conselhos. Tem-se como hipótese, contudo, que a efetivação do potencial de emancipação dos conselhos requer uma sociedade civil organizada e capaz de exercer influência sobre o sistema político e

sobre as burocracias públicas, fortalecendo a dimensão associativa da cidadania. Além disso, a performance dos conselhos tem uma ligação intrínseca com a qualidade do governo municipal.

A descentralização da assistência social e das políticas sociais de forma geral, diretriz constitucional presente na retórica de praticamente todos os atuantes na política, não ocorre por decreto nem se resolve automaticamente em decorrência das garantias legais. Estabelecer de forma clara e detalhada as competências de cada esfera de governo no financiamento da política, cumprir o orçamento previsto, garantir repasses de fundo a fundo constituem alguns dos mais urgentes desafios para a efetivação das políticas de assistência e para infância e adolescência. Isso sem falar na efetivação necessária do papel dos fundos – municipais, estaduais e nacional –, instituições criadas formalmente e que não conseguem aglutinar recursos estáveis governamentais nem captar recursos da sociedade.

Um caminho de democratização foi constitucionalmente aberto pela Constituição Cidadã de 1988. Passados mais de 13 anos, os principais obstáculos para uma atuação mais consistente dos conselhos estão ligados às dificuldades para realizar e ampliar a participação, viabilizar o envolvimento e o compromisso de atores centrais, tanto governamentais quanto não-governamentais, e instituir mecanismos de controle e deliberação efetivos, o que daria condições para que a dimensão igualitária e deliberativa do conselho pudesse, de fato, garantir maiores níveis de eficiência, efetividade e equidade nas políticas sociais.

Nota

¹ Foram realizadas ao todo 52 entrevistas em nove municípios mineiros, sendo 33 do conselho da criança e 19 do conselho da assistência. Foram entrevistados 18 representantes não-governamentais e 15 membros governamentais nos conselhos da criança e oito membros não-governamentais e 11 governamentais para o caso dos conselhos de assistência. Quanto aos questionários, estes foram remetidos diretamente aos conselhos da criança ou a prefeituras municipais de 723 municípios em Minas Gerais, considerando os dados do IBGE para 1990. Dos 238 municípios que responderam aos questionários, 111 possuem Conselho Municipal de Direitos da Criança e do Adolescente. Além disso, foram analisadas e sistematizadas todas as atas das plenárias realizadas nos dois conselhos estaduais: 21 do Ceas e 94 do Cedca.

Referências bibliográficas

CARNEIRO, Carla B.; COSTA, Bruno L.; FARIA, Carlos A.. *O processo de implementação e gestão de políticas sociais sob a ótica dos conselhos: o caso das políticas de assistência social e infância e adolescência em municípios mineiros*. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 2000. (Relatório de Pesquisa.)

CARVALHO, Antônio Ivo de. Conselhos de saúde, responsabilidade pública e cidadania. In: *Conselhos municipais e políticas sociais*. Rio de Janeiro: Ipea, Ibam, 1997.

CUNILL GRAU, Nuria. *Nudos críticos de la accountability societal: extrayendo lecciones de su institucionalización en América Latina*, 2000. Mimeografado.

HABERMAS, Jürgen. Introdução: delimitação propedêutica de um tipo de esfera pública burguesa. In: HABERMAS, Jürgen. *Mudanças estruturais na esfera pública*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

_____. Further reflections on the public sphere. In: CALHOUM, Craig (ed.). *Habermas and the public sphere*. 1993.

_____. Política deliberativa: um conceito procedimental de democracia. In: *Direito e democracia: entre faticidade e validade*. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1997. v. 2.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*. São Paulo (44), 1998.

_____. *Notas sobre várias accountabilities*, 2000. Mimeografado.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal accountability: the other side of control. 2000. Mimeografado.

TOMMASI, Livia de. A participação nos conselhos paritários: significados e limites. In: *Conselhos municipais e políticas sociais*. Rio de Janeiro: Ipea; Ibam, 1997.

Carla Bronzo Ladeira Carneiro é doutora em Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais. Professora da Escola de Governo, Fundação João Pinheiro, Minas Gerais. Atua como professora e pesquisadora na área de políticas sociais, em especial políticas de proteção social, de superação da pobreza e assistência social.

Texto originalmente publicado em: CARNEIRO, Carla Bronzo Ladeira. Conselhos de políticas públicas: desafios para sua institucionalização. *Revista de Administração Pública (RAP)*. Rio de Janeiro 36, n. 2, pp. 277-292, mar./abr. 2002.

Reimpressão autorizada pela autora e pela Revista de Administração Pública (RAP).

REDES DE POLÍTICA PÚBLICA

Gilles Massardier

As redes de ação pública postulam uma “orientação acionista” (FRIEDBERG, 1993, p. 251) da ação pública.

Os dispositivos tangíveis de política pública emanam de “ordens locais” limitadas no tempo e no espaço pelas relações que elas estabelecem. As políticas públicas são, segundo essa visão, oriundas de relações sociais entre atores múltiplos que se bastam. Estamos diante de um paradigma de “construção e de manutenção de ordens locais que garantem a regulação dos comportamentos e a integração das estratégias divergentes, ou até conflitivas, dos atores implicados” (FRIEDBERG, 1993, p. 178).

Nesse esquema da ação pública, a lógica de explicação das políticas públicas é endógena. Como explica Friedberg,

“querer estudar sistemas sociais parciais só tem sentido se lhes reconhecermos uma autonomia relativa. Para a análise, isso implica, de um lado, a rejeição de todo determinismo exterior e de toda explicação global, isto é, não especificada quanto ao contexto de sua validade. Isso implica, por outro lado, que nos obrigamos a explicar as relações dos atores, relacionando-as ao sistema particular das quais elas fazem parte, isto é, à configuração de atores, à estrutura de poder e às regras do jogo que estruturam suas trocas/interações”.

Trata-se, finalmente, de uma atitude “que parte da ação dos atores, para compreender como, por meio de sua ação, eles constroem e transformam os quadros de referência que dão sentido e coerência às suas ações” (FRIEDBERG, 1993, p. 251). Le Galès faz a mesma observação a propósito das redes de ação pública: “Insistir sobre sua crescente autonomia leva quase naturalmente, às vezes, a não mais se questionar sobre o problema da ação pública ou o que resta do Estado” (LE GALÈS, 1995, p. 21).

Calcula-se, então, o quanto essa atitude é parcial, como reconhece Friedberg: “[...] de um lado porque se negligenciou a construção social dos atores do sistema, por outro lado, porque não se levou suficientemente em conta o fato de que eles participam naturalmente e ao mesmo tempo de uma pluralidade de sistemas de ação” (1993, p. 251).

As abordagens das redes de ação pública são de uma rara diversidade e suas definições são numerosas. Tentar explicá-las exaustivamente não é fácil nem muito útil. Entretanto, ao invés de entrar nesse cansativo jogo, o que não teria muito sentido, pois a noção engloba fenômenos sociais diferentes – certos autores vêem somente uma nova maquiagem para fenômenos e teorias antigas –, uma atitude prudente pode ser a busca, nas origens, da noção de redes de ação pública, as primeiras intenções de seus promotores¹. Podemos, então, descobrir que a noção de redes de ação pública objetiva trazer luz a uma ordem social feita de “ordens sociais locais” que fragmentam a sociedade e o Estado e procura testemunhar algumas evoluções aparentemente contraditórias da ação pública.

Origens e intenções das análises de redes de ação pública

Inicialmente, a “descoberta” das redes vem de um questionamento sobre as teorias disponíveis quanto aos “processos de intermediação dos grupos de interesses” desenvolvidos em torno do neocorporativismo e do pluralismo. O debate é, ao mesmo tempo, sobre uma denúncia do pluralismo, que deixa excessivo espaço para a idéia de que cada um pode ter acesso aos recursos do Estado em um sistema de concorrência aberta, e sobre uma crítica do neocorporativismo que, ao contrário, fecha esse jogo de acesso. Alguns autores observaram dois tipos de fenômenos: por um lado, uma impenetrabilidade da representação dos interesses em espaços fechados integrados por atores públicos e privados e, por outro, a proliferação desses espaços, o que se verá a seguir.

Impenetrabilidade da representação dos interesses em espaços fechados

Trabalhos dos anos 1950 e 1960, nos Estados Unidos, procuraram mostrar, contra o pluralismo então dominante na explicação da relação Estado-sociedade, que as políticas industriais americanas eram o resultado de relações estreitas, estáveis e, sobretudo, informais entre os grupos de pressão dos industriais, os representantes dos ministérios e os membros do Congresso. Essas políticas eram, então, descritas como resultado de coalizões de atores que intermediavam nos sub-governos (que se traduz comumente por “governos intermediários” entre os grupos e o governo), que tinham como característica impedir que a maioria dos outros setores industriais interessados tivesse acesso ao governo e, então, reduzisse a formação de políticas públicas industriais a interações informais e elitistas. Noções como a do “triângulo de ferro” ou “governo intermediário” tinham-se tornado ferramentas comuns de descrição das relações entre Estado e grupos de interesse.

Os cientistas políticos Lowi (1969) e Peters (1986) descrevem os “triângulos de ferro” como “subsistemas” em que relações “simbióticas” entre representantes de grupos de interesse e entidades e órgãos do Estado e o Congresso têm interesses que se tornam similares: os órgãos e entidades estatais procuram apoios para implantar seus programas e os grupos de interesse representam esses apoios potenciais. Alguns viram essas relações como vantagem a respeito dos grupos de interesse, que teriam organizado a “captura” dos serviços do Estado em seu proveito (Mc CONNEL, 1966).

Os “governos intermediários” acrescentam uma dimensão suplementar: essas relações “simbióticas” cristalizam-se à margem das instituições públicas e das organizações de representação dos interesses. A vida cotidiana das políticas públicas desenvolve-se nesses espaços sociais autônomos e “organizacionais” (FREEMAN, 1955).

Tal esquema de elaboração das políticas públicas distingue-se do neocorporativismo, pois a relação com o Estado não é monopolizada por uma organização, mas por atores que se entranharam nos interstícios das instituições, e distingue-se evidentemente do pluralismo, pois a competição

para acesso ao governo fica reduzida, porque as autoridades estão envolvidas nos próprios interesses.

Assim, os primeiros que trabalharam com as redes de política pública insistem em três categorias, que serão vistas mais detalhadamente adiante:

- os laços estreitos entre os indivíduos, o que fragiliza a divisão entre público e privado;
- a mobilização dos funcionários nos espaços de discussão informais sobre os “problemas” de um setor;
- o fechamento desses espaços. As ações e as interações dos atores sociais inserem as políticas públicas nesses espaços fechados de inter-reconhecimento.

Essa é a idéia básica de um sistema de ação pública: compreender a relação existente entre a estrutura de um sistema de ação localizado e o dispositivo tangível de política pública que ele cria.

Proliferação dos espaços de representação – a concorrência entre redes

Hugh Heclo, radicalmente pluralista, via na noção de rede uma vantagem heurística a fim de contornar a do “triângulo de ferro”, elitista demais para seu gosto, e propunha outra visão sobre as relações governo-grupos de pressão no campo da indústria: foi de propósito que ele usou a noção de *issue network* (que pode ser traduzido como “rede temática”) para descrever espaços sociais menos fechados em que o número de atores era bem maior do que descrevem os autores elitistas, embora mais fragmentados, na medida em que o acesso dos grupos de pressão ao governo e ao Congresso americano estava mais aberto do que diziam os elitistas. Para ele é preciso considerar o crescimento importante do número de interesses em competição, os que não permitiriam que um só “triângulo” definisse uma política.

Redes paralelas enfrentam-se para a definição de uma mesma política pública: “o interesse coletivo torna-se, como seu nome indica, um conjunto de interesses” (HECLO; WILDAVSKI, 1974, p. 365).

Então, com as redes, a contribuição essencial dos pluralistas é abrir mais o modelo explicativo das relações grupos de interesse-governo-Estado, porque as redes:

- são numerosas;
- fragmentam o Estado em tantos segmentos justapostos quantas forem as redes;
- dividem a sociedade em tantas “ordens locais” justapostas de elaboração de política pública quantas forem as redes de ação pública.

Uma ordem política e social fragmentada

As redes de ação pública têm pontos comuns com os “sistemas concretos de ação”², mas, ao mesmo tempo, sua definição diferencia-se principalmente pelo fato de integrar a dimensão propriamente política da troca, como se verá a seguir. Como resultado, elas mostram uma ordem política e social fragmentada e competitiva entre as redes que criam, separadamente, políticas públicas, como se verá mais adiante sob o título “Fragmentação da sociedade e do Estado e confrontos entre redes de ação pública”.

Sistemas de ação concretos sem “organização”, mas com motivação

A fim de abordar a noção de rede de política pública, partir-se-á de uma comparação entre elas e uma noção já vista: a do sistema de ação concreto. Após serem estabelecidas suas semelhanças e diferenças, serão descritos, mais adiante, os tipos de redes.

Semelhanças e diferenças entre sistemas de ação concreta e redes de ação pública

Em vários aspectos, a análise das redes assemelha-se à dos sistemas de ação concretos. Cinco elementos o atestam:

- as regras de funcionamento nas redes são informais e decididas na ação;
 - a troca entre os membros da rede é que cria sua interdependência.
- As redes são espaços em que se trocam recursos. Rhodes e Marsh definem as redes como “agrupamentos ou complexos de organizações, ligados uns aos

outros por dependências em termos de recursos” (RHODES; MARSH, 1995, p. 43). Assim, o método de observação das redes consiste, em um primeiro momento, em encontrar os atores que delas fazem parte e, em um segundo momento, em encontrar os princípios de constituição de seus agrupamentos;

- a definição de poder nas redes só pode ser “relacional”. São as trocas e as interações que dão maior ou menor poder aos detentores dos recursos;

- as redes enfatizam a estabilidade: a mudança é marginal nessa abordagem³. Uma vez constituído, o sistema de interações e de trocas evidencia a interdependência dos atores envolvidos na rede. Os atores acabam por partilhar o sentido e os interesses em via de constituição. Rhodes e Marsh (1995) mostram que esse conservadorismo das redes aproxima-se da “continuidade característica de vários setores”;

- enfim e como consequência de todos esses elementos, a rede como sistema de ação concreto constitui-se de espaços de ação fechados, sistemas autônomos que se bastam. Mais uma vez, a análise é do tipo endógeno⁴.

Entretanto, as redes de ação pública distinguem-se dos sistemas de ação concretos (CROZIER; FRIEDBERG, 1997) de três maneiras.

A primeira diferença é a transcendência das organizações. As redes de ação pública transcendem as instituições assim como a distinção público-privada. Por um lado, as redes transcendem as organizações públicas (serviços, órgãos) e privadas (conselhos deliberativos, empresas, associações). As redes permitem a articulação entre várias “ordens sociais locais”. Ainda que a eficácia das redes seja endógena, como para os sistemas de ação concretos, isso não impede que elas articulem lógicas de ação diferentes. Trata-se da origem da noção: como compreender que atores de origem diferente cujos interesses são diferentes, cujas lógicas de ação são diferentes, acabem por manter relações de troca e de parceria, e mesmo de representações do mundo, para agirem juntos? Por outro lado, como consequência lógica, as redes transcendem também a separação público-privada. As dinâmicas industriais localizadas e os modelos que inspiram os “desenvolvedores” são a melhor das provas.

A segunda diferença tem a ver com a consideração dos recursos específicos da política (direito, legitimidade, financiamento).

A terceira diferença entre as redes de ação pública e os sistemas de ação concretos é que as primeiras privilegiam mais os acordos entre os atores do que os conflitos e aspectos estratégicos. Os atores das redes têm uma racionalidade do tipo “convencional”: participam das redes para compartilhar recursos com outros atores e também as idéias sobre o mundo. Ao contrário dos sistemas de ação concretos, a interação entre os membros da rede pode estar baseada em motivações de ordem ideal. Quer se trate das “redes de projeto”, de “comunidades de política pública” ou ainda de “comunidades epistêmicas”, a ação interna da rede baseia-se na partilha de objetivos e/ou de idéias comuns sobre o sentido da ação.

Os diversos tipos de redes de política pública

As pesquisas sobre as redes de política pública feitas nos últimos 30 anos revelaram uma tipologia dos sistemas de ação e de trocas cuja classificação, que se verá logo adiante, vai das mais abertas e instáveis às mais fechadas e estáveis.

Primeiro, as “redes de projeto” (GAUDIN, 1995, p. 39), que são acionadas em função de um objetivo preciso. Elas só existem no quadro da realização do projeto em que os atores mobilizados têm interesse em investir. Para Gaudin, as coalizões organizam-se em torno de uma intencionalidade argumentada de prioridades. Mas, se as prioridades são hierarquizadas, as trocas entre os atores mobilizados pelo projeto são horizontais. Ali se trocam os argumentos sobre as “razões para agir”, a influência entre atores “decisores” e, evidentemente, os recursos materiais clássicos que permitem a existência de um dispositivo de política pública (financiamentos, competência técnica, legitimidade).

Os projetos de cooperação universitária da França com o exterior correspondem particularmente a essa leitura das políticas públicas. Eles vêm de redes fechadas (pelo menos, no início do projeto), de alguns indivíduos (por exemplo, universitários franceses que têm relações de trabalho com colegas estrangeiros, gestores franceses de cooperação universitária lotados em embaixadas no exterior, alguns contatos-chave no Ministério da Cooperação em Paris e associações científicas onde agem os universitários envolvidos

no projeto) e estão sempre à mercê de um “empreendedor de política pública” (sempre universitário) que garanta sua promoção e continuidade. É interessante observar que o funcionário da Direção de Cooperação Universitária e Científica do Ministério das Relações Exteriores se vê como defensor desse tipo de projeto, em razão das redes em que ele está inserido. Seu trabalho cotidiano consiste em combate aguerrido para manter o projeto em andamento contra os projetos concorrentes. A discussão do orçamento anual de cada projeto é reveladora do bom ou mau estado da rede de projeto e da eficácia do funcionário defensor dele no ministério e da embaixada da França no país interessado em fazê-lo predominar sobre outros projetos. A prova disso é que os administradores centrais estão divididos em tantas políticas quantas forem as redes. Inicialmente, esses projetos implantados tão rapidamente como uma rede é mobilizada em razão da alocação de recursos (financeiros nos países envolvidos, por meio dos contatos-chave na administração central, pedagógicos por meio do apoio dos universitários mobilizados), têm a particularidade de mostrar, no longo prazo, um modo de funcionamento caótico, improvisado, incerto e, sobretudo, muito pouco institucionalizado devido à característica caótica e aleatória da estrutura da rede de projeto: *turnover* dos funcionários, dos universitários inicialmente engajados no projeto, dos dirigentes das instâncias universitárias. Sua vida está sujeita aos riscos da rede de projeto. Entretanto, bem ou mal, o conjunto desses projetos aleatórios (sobrepostos, como estão sobrepostas as redes que os iniciaram e conduziram) forma uma política oficial de cooperação universitária da França com o exterior⁵.

Rhodes e Marsh qualificaram essas redes como temáticas (*issue network*), já que as interações entre os atores estão limitadas aos problemas ou às questões colocados. Para esses autores, essas redes são mais flexíveis porque os custos para nelas entrar são limitados. Essas redes estão menos comprometidas por crenças e representações comuns, os sistemas de reconhecimento mútuo são menos rígidos e o processo de seleção na entrada é menos severo. As redes temáticas são, principalmente, um conjunto de atores com lógicas heterogêneas que partilham um objetivo. Dependendo dos problemas colocados na realização do “projeto”, a mobilização dos atores da rede será polimorfa: certos atores ficam inertes durante

uma fase do projeto, outros, ao contrário, terão recursos irrecusáveis para partilhar.

Para concluir sobre as redes de projeto e temáticas, é preciso analisar o paradoxo de sua eficácia. Elas têm uma eficácia endógena certa, pois a racionalidade dos atores é do tipo convencional (os atores encontram modalidades concretas de partilha de seus recursos e estabelecem conjuntamente uma “finalidade escolhida” – o projeto – criada no encontro com sua finalidade vivida). As redes temáticas têm eficácia comprovada para promover políticas públicas. Evidentemente elas serão versáteis e instáveis e sua implantação será ainda mais caótica.

Mas a multiplicação das redes de projetos pode prejudicar a eficácia global das políticas públicas: segundo um dos principais promotores desse tipo de análise, o processo de criação das políticas públicas em que se implicam é mais eficaz para aumentar a complexidade da ação pública do que para simplificá-la (HECLO, 1978). A concorrência entre os projetos e as redes diminuiria a eficácia global das políticas públicas.

Em segundo lugar, existem as comunidades de política pública (JORDAN; RICHARDSON, 1983), que, ao contrário das anteriores, são um tipo de rede, ao mesmo tempo, mais densas e muito fechadas⁶. Elas são mais sólidas que as redes temáticas porque seus membros partilham um sentido cognitivo, uma “razão para agir” sobre a política pública que os reúne. Elas são mais fechadas, pois os custos de entrada são mais elevados em termos de investimento afetivo, temporal e de recursos de todo tipo a que os atores se obrigam trocar para nela permanecer. Conseqüentemente, esse tipo de rede é também mais estável que as redes temáticas, pois as relações entre os atores são, ao mesmo tempo, mais estreitas e duráveis. Essa homogeneidade permite a essas redes produzir compromissos sobre *outputs* comuns: dispositivos tangíveis de política pública determinados em comum ou, então, uma proposta comum de regulação de seu setor. Elas são mais estáveis que as redes de projetos por uma outra razão: mais que um “problema”, é uma política pública que une esses atores, até mesmo os destinos de um setor em seu conjunto, mesmo que elas só representem uma parte deste.

O exemplo mais patente seria o da educação, em que o compromisso, muito discutido atualmente, entre pais de alunos, sindicatos, Estado, continua

uma referência incontornável para a ação nesse setor. O debate proposto na França pelo governo Raffarin sobre a descentralização do sistema educativo é um questionamento importante desse compromisso. A questão interessante neste momento é a seguinte: qual processo vai sair vitorioso? A estabilidade do compromisso adquirido na comunidade de política pública resistirá, então, a essa vontade “reformadora”? Ou, ao contrário, a vontade “reformadora” não tardará a ver reconfigurada a comunidade de política pública em torno de novo compromisso com o reforço de novos atores como, em particular, as coletividades locais?

Em escala local, o exemplo dos projetos municipais de urbanismo é ainda mais claro. Dubois (1997), por exemplo, mostra que os projetos de planejamento urbano se constroem nas comunidades estáveis de política pública, porque elas estão preservadas pela compreensão e confiança compartilhada de seus membros. Essa impenetrabilidade e coesão são processuais:

“As redes filtram os intervenientes, que, em seguida, devem aprender a trabalhar em conjunto, sem que nenhum esquema preestabelecido de relações possa servir de exemplo [...]. Os verdadeiros objetivos da decisão só são expressos após a formação do grupo [...]. Instala-se, então, uma verdadeira interdependência entre a construção dos objetivos e a entrada na negociação de novos atores que servem de apoio a certos grupos já instalados” (DUBOIS, 1997, p. 322).

No caso de um projeto de planejamento urbano de um bairro central da cidade de Aix-en-Provence, por exemplo, o autor demonstra que o comitê de orientação do projeto é um lugar fechado de negociação interna da comunidade de política pública, que partilha uma “razão para agir” comum (prefeito, promotores, acionistas privados da sociedade de economia mista que implanta o projeto). O fechamento da rede dá-lhe eficácia certa, como assinala o responsável da sociedade de economia mista que conduz o projeto: “É este comitê de orientação que toma todas as decisões importantes [...]. Para mim é antes de tudo uma ajuda que me permite ter decisões claras [...]. Debatemos, tomamos a decisão, eu a inscrevo no relatório e dela não há apelação” (DUBOIS, 1997, p. 304).

Concluindo, as comunidades de política pública são, então, redes fechadas em relação a um exterior ameaçador e excluído. Nelas, os atores fazem trocas em espaço de segurança consolidado pela partilha de sentido sobre sua ação. É lá que se encontra sua eficácia, embora seja em detrimento do pluralismo de acesso ao lugar de decisão e aos recursos das autoridades públicas.

O terceiro tipo de rede é o das comunidades epistêmicas (HAAS, 1986; JORDAN; RICHARDSON, 1982, 1983). Elas se unem a essa abordagem das redes fundamentadas sobre a integração social pelas motivações, idéias e razões para agir em política pública⁷. Haas dá uma definição bem próxima da definição dos paradigmas científicos de Kuhn: “Uma constelação inteira de crenças, de valores e de técnicas partilhadas pelos membros de uma comunidade determinada” (1992, p. 3, nota 4).

Entretanto, a comunidade epistêmica não é uma rede como as outras, uma vez que ela reúne especialistas de um campo (cientistas, peritos, consultores) que partilham idéias e crenças sobre relações de causa e efeito (HAAS, 1992, p. 18), idéias e crenças fundamentadas, como seu nome indica, sobre um *épistémè*, isto é, um saber científico ou técnico próprio de um grupo social que o regula (LE ROBERT). Haas usa a expressão “comunidade epistêmica” para fazer referência a um grupo concreto de indivíduos que partilha o mesmo ponto de vista de conjunto (ou *épistémè*) e, em particular, partilha os quatro aspectos seguintes: “crenças comuns sobre princípios, sobre causalidades, sobre os testes de validade do conhecimento e uma estratégia de empreendimento político para difundir as crenças internas da rede entre os *lobbies* e os decisores políticos.

De fato, essas comunidades conseguem atrair outros atores (*lobbies*, funcionários de outros Estados ou organizações internacionais) com quem fazem acordos. Haas esclarece que “a abordagem em termos de comunidade epistêmica focaliza-se nos processos em que o consenso é atingido em um campo de *expertise* preciso e pelo qual esse conhecimento consensual é difundido e é monopolizado por outros atores” (HAAS, 1992, p. 23). No campo das relações internacionais, quando se trata de compreender as decisões internacionais em situação de incerteza, esse tipo de rede finalmente mostra sua eficácia em matéria de difusão da política econômica.

A configuração interna dessas redes (mais ou menos fechadas, mais ou menos solidificadas ou comunitárias) influencia, evidentemente, sua capacidade de orientar o dispositivo tangível de política pública. Josselin observa, por exemplo, que as comunidades epistêmicas têm eficácia poderosa para promover idéias nas instâncias internacionais, “porque elas trazem aos ‘decisores’ respostas precisas e informadas em contexto de incerteza”⁸. Não é só isso, como mostra o papel desempenhado pelas redes transnacionais ou “comunidades epistêmicas na virada neoliberal dos funcionários da União Européia e, mais precisamente, na reforma da Política Agrícola Comum, em 1992. Nessa mesma linha, Wickham-Jones mostra o quanto a comunidade epistêmica dos economistas monetaristas na Grã-Bretanha conseguiu impregnar o discurso do partido conservador nos anos 1970 e 1980, mais pelas posições políticas que ela tinha adquirido no partido conservador do que pela qualidade de seu discurso, o que leva o autor a dizer do “poder político da teoria econômica”: “[...] um grande número de economistas era monetarista. Então, por um período, o monetarismo tornou-se dominante nos discursos de políticas públicas”. O autor evoca a capacidade de uma “coalizão” voltada para o monetarismo (contra uma outra comunidade epistêmica que não o era), para mobilizar apoios em favor do monetarismo: jornalistas econômicos seduzidos pela “causa”, membros de *think tanks* (organizações não-governamentais que desempenham, nos países anglo-saxões, o papel de difusão de referenciais sobre as políticas públicas) e, evidentemente, o partido conservador britânico (WICKHAM-JONES, 1992, pp. 183-184).

Para concluir, por essas três acepções de redes de política pública fica claro que a dimensão de conflito das relações sociais desaparece nesse tipo de análise, pois o objetivo é de compreender como os sistemas de ação produzem, pela troca cooperativa entre seus membros, dispositivos coerentes de política pública que se aplicam ao seu setor de ação ou à viabilidade de um projeto particular. Se o conflito existe, é mais entre as redes do que dentro das redes (ainda que os autores não neguem essa dimensão, eles também não focalizam esse ponto).

Fragmentação da sociedade e do Estado e confrontos entre redes de ação pública

A ordem social que constrói a abordagem relativa à rede caracteriza-se por dois elementos.

- A leitura da ordem política não se faz mais em termos de separação entre Estado e sociedade, mas entre espaços sociais autônomos que incluem atores privados e públicos mobilizados por um objetivo. A leitura proposta da ordem política e social é, então, a justaposição de ordens sociais locais portadoras de interesses divergentes, cada uma sendo a detentora de uma representação, de uma “razão para agir” e de soluções específicas para uma mesma política pública por exemplo, a gestão ou implantação de um projeto de planejamento ou desenvolvimento econômico.

“O mapa da elaboração das decisões políticas compõe-se, na realidade, de uma série de compartimentos verticais ou de segmentos – cada segmento estando ocupado por um conjunto de grupos organizados e geralmente impenetráveis para os grupos não reconhecidos ou pelo público em geral.” (JORDAN; RICHARDSON, 1979, p. 74, apud RHODES; MARSH, 1995, p. 41).

- O Estado encontra-se, então, fragmentado em diversas redes, determinadas pela diversidade de objetivos mobilizados em um mesmo setor ou em uma mesma política. De um lado, um mesmo serviço responsável por uma área será dividido em várias redes integradas pelos seus próprios funcionários. Segundo o problema colocado, redes específicas podem acionar e produzir divisões específicas no serviço considerado. Não há superposição entre redes e organismos públicos: o número de redes que conseguem ter acesso ao Estado fragmenta, ao contrário, os serviços desse último em vários segmentos informais. Por outro lado, segundo os problemas colocados, um funcionário pode pertencer a várias redes (vide as redes de projeto de cooperação universitária, por exemplo).

Então, contrariamente ao modelo dos pluralistas, o Estado é ativo nas relações entre os grupos de interesse, pois ele participa plenamente,

mas de maneira fragmentada, da concorrência entre os interesses internos dessas redes formadas por atores públicos e privados.

As redes de ação pública demonstram evoluções contraditórias da ação pública

Uma das vantagens heurísticas encontradas na noção de redes de ação pública está na sua aptidão em poder pensar sobre as contradições que caracterizam as evoluções da ação pública. Como se pode ver nos três tópicos seguintes, elas propiciam, ao mesmo tempo, uma “horizontalização” das relações de produção dos dispositivos de política pública, criando novas hierarquias internas nas redes. Elas abrem a competição para o acesso ao governo, permitindo uma proliferação de redes e acentuando o elitismo das trocas de recursos pertinentes para a criação de dispositivos tangíveis de política pública, e, finalmente, facilitam a coordenação interna na rede, acentuando a ingovernabilidade global.

Contradição entre circulação horizontal e vertical dos recursos

A primeira contradição aparente é sobre um duplo movimento. Por um lado, as interações entre atores que pertencem a organizações diferentes permitem, claramente, a transposição das fronteiras organizacionais, bem como relações interorganizacionais estáveis (por exemplo, entre um gerente médio de um serviço de uma câmara de comércio e indústria e um diretor de hospital para implantar um projeto europeu) ou intraorganizacionais (entre um funcionário inferior de um órgão e um alto funcionário de outro serviço da mesma administração, por exemplo). As redes contribuem para horizontalizar as relações sociais entre os membros de uma mesma organização e os serviços de organizações diferentes, permitindo trocas interorganizacionais entre atores que só teriam tido, de outra forma, relações hierárquicas.

Por outro lado, como sistema fechado, as redes reproduzem hierarquias próprias, que dependem também das estruturas hierarquizadas das relações, quer sejam de capitais acumulados fora das redes (legitimidade

social, status vinculado a uma posição social, recursos ligados a um cargo, principalmente à possibilidade de obter recursos financeiros, competência técnica, etc.), quer seja o valor concedido para esses recursos em razão de sua raridade e de sua necessidade na rede. O cálculo de troca interna na rede permite também determinar a distribuição dos poderes. Alguns pesquisadores em perspectiva dita estrutural desenvolveram índices de centralidade, notoriedade ou densidade nas redes, o que permite compreender a hierarquia específica de cada rede. Nelas, as trocas são mais ou menos simétricas ou, então, totalmente assimétricas. As redes são sistemas organizados de trocas de recursos raros. Nesse tipo de abordagem, a troca, que é a base da definição das redes, não impede que se apreendam as estruturas sociais.

Uma abordagem das redes dita sociométrica encarrega-se menos de conhecer as “influências” das redes nas políticas públicas que de compreender suas estruturas internas. Ela consiste de cálculos de índices que permitem recompor as hierarquias internas e os fluxos de circulação de recursos entre os membros das redes: índice de centralidade (quais são os membros que recebem e distribuem mais recursos?), índice de notoriedade dos membros (quais são os membros mais citados pelos outros membros?), índice de densidade (qual é o número conexões entre os membros de uma rede?). Dowding propõe reconstruir a estrutura de cada rede: “O que distingue as redes são as relações entre os nós (*dots*) das redes”. O que importa, então, é a “mensuração das características das ligações entre os nós (*dots*)” (DOWDING, 1995). Em outras palavras, pode-se ter uma configuração idêntica de atores, mas com ligações diferentes segundo os problemas tratados. Essas abordagens das redes reinscrevem-nas nas teorias sociológicas: “As unidades de base de todo sistema político complexo não são os indivíduos, mas as posições ou funções ocupadas pelos atores sociais e as relações entre essas posições” (KNOKE, 1990, p. 7). As *policy networks* podem, então, “ser representadas por configurações espaciais ou de outro tipo que localizem certos atores mais do lado do centro ou do alto do espaço social que do lado das regiões periféricas” e vice-versa (KNOKE et al., 1996, p. 8)⁹. Seria uma maneira de reintroduzir as estruturas sociais que são necessárias para a compreensão das redes e faltam nas abordagens de Marsh e Rhodes, ainda que eles afirmem

que “as redes estão fundamentadas mais em relações estruturais do que em relações de pessoas” (RHODES; MARSH, 1995).

Contradição entre pluralismo e elitismo

A noção de redes de ação pública garante uma junção entre duas abordagens das relações Estado-sociedade sempre opostas: elitismo e pluralismo. De fato, as redes permitem evidenciar um duplo movimento: por um lado, o impedimento de acesso aos lugares de elaboração de políticas públicas pelo isolamento, nesses espaços, das interações que criam as políticas públicas; mas, por um outro lado, os números desses espaços de ação se multiplicam. Uma mesma política pública pode fazer parte de um número importante de redes. Esse ponto permite responder a uma confusão freqüente. Como observa Duran: “A ascensão dos grupos exclusivos introduz uma confusão entre participação e democracia [...]” (DURAN, 1999, p. 85). Se a participação dos atores na elaboração parece, sem contestação, um elemento que caracteriza as políticas públicas contemporâneas, essa participação não se poderia confundir com qualquer idéia de democracia e ainda menos de transparência. Os procedimentos de formação das políticas públicas nas redes são elitistas e opacas, mas nelas existe uma forma de eficiência interna.

Contradição entre a facilidade de coordenação interna na rede e a “ingovernabilidade” global

Assim, a análise das redes de ação pública mostra uma sociedade dividida em redes que transcendem as organizações e hierarquias sociais e formais tradicionais (por exemplo, organizações públicas e privadas, hierarquias ligadas ao status, corpos funcionais do Estado), que são acionadas segundo objetivos e problemas particulares (como a implantação e o desenvolvimento de um pólo de indústrias biotecnológicas, a implantação e gestão de um projeto de cooperação universitária internacional). A divisão política do trabalho não é mais tanto público-privada quanto rede-rede. Os indivíduos participam de múltiplas redes em razão de seus investimentos profissionais múltiplos, de seus investimentos associativos múltiplos.

Não escapará a ninguém, então, que a fragmentação em redes de ação pública, cuja eficácia encontra-se justamente na impenetrabilidade, num “entre si” de atores que partilham um objetivo, representações e soluções, não ajuda a pensar em uma coerência global.

Dessa ordem política resulta uma inovação no pensamento político: as redes não vêm mais como contraditório o fato de pensar a política e de negar uma eficiência política global. Em outras palavras, as instituições políticas contribuem para a formulação das políticas públicas nem tanto pelos recursos públicos (financiamento, etc.) que os funcionários põem nas redes, mas pela eficácia que cada um desses agentes do Estado coloca no interior de cada uma das redes que os mobilizam. A noção de rede dá, então, pouca importância ao Estado como titular do interesse geral ou de um projeto coerente global. Mais uma vez, aqui não existe uma “ilusão de coerência total”.

As observações de Luhmann (1982) ou de Mayntz (1993) não são mais destituídas de sentido: um risco de ingovernabilidade seria uma grave ameaça (MULLER, 1990), pois nossas sociedades seriam fragilizadas pela divisão social do trabalho e pela especialização dos setores e subsectores (e assim por diante), cada um deles sendo portador de interesses particulares (por sua vez fragmentados). As redes de ação pública reforçariam esse movimento.

Notas

¹ Trata-se, aliás, da postura adotada pela maioria dos autores, sejam eles promotores dessa análise das políticas públicas (RHODES, R.A.W.; MARSH, D. *Policy networks in British politics: a critic of existing approaches*. In: ——. *Policy networks in British government*. Clarendon Press, 1992, p.1-26. VAN WAARDEN, F. *Dimension and types of policy networks*. *European Journal of Political Research*, v. 21, pp. 29-52, 1992), ou que delas se declarem críticos (DOWDING, K. *Model or metaphor? Review of policy network approach*. *Political studies*, XLIII, 1995. p. 136-158).

² N.O.: “Sistema de ação concreta” (CROZIER; FRIEDBERG, 1977: p.82) é uma construção não natural, como a instituição sempre precária e problemática de uma estruturação humana dos campos de ação, de um modo de racionalidade e de um modo de controle social, que governam a ação coletiva das pessoas de uma esfera de ação determinada. Essa estruturação se estabelece sobre um contexto particular que impõe suas próprias restrições. Por isso, uma organização não pode ser a melhor solução para uma gestão coerente. Ela não é mais do que um sistema de ação muito localizado, frágil e concreto, já que é o resultado empírico das estratégias e práticas dos atores que a compõem (MASSARDIER, p.73).

- ³ Ver-se-á mais adiante que só os autores que observaram a influência das comunidades epistêmicas insistem sobre seu peso na definição das políticas públicas. Por outro lado, Gaudin insiste no fato de que as redes de projeto nas políticas urbanas são particularmente frágeis.
- ⁴ Pode-se referir aos trabalhos de Marin sobre as redes e a troca generalizada: *General political exchange; antagonistic cooperation and integrated policy circuits*. Westvie w Press, 1990, e a clara apresentação que Dubois (1997, pp. 293-302) faz dos trabalhos desse autor. Eles acentuam a proximidade teórica entre sistemas de ação concretos e as redes de política pública.
- ⁵ Essas conclusões são tiradas de uma observação participativa de três anos.
- ⁶ Podem-se também evocar aqui os trabalhos sobre as coalizões de causas ou *advocacy coalitions* (SABATIER, 1987. SABATIER, P; JENKING-SMITH, H., 1993). Segundo essa abordagem, elites em subsistemas partilham crenças sobre as políticas públicas, crenças particularmente resistentes às mudanças (SABATIER, 1987, p. 661).
- ⁷ Para uma análise das diferenças entre comunidade de políticas públicas e comunidades epistêmicas, ver JOSSELIN, 1995.
- ⁸ Haas precisa que não é a “verdade” da sua expertise a que importa na compreensão da influência das comunidades epistêmicas, mas sua capacidade em mobilizar apoios.
- ⁹ Sobre as abordagens matemáticas das redes sociais, ver: FAUST, K.; WASSERMANN, S. *Social networks analysis methods and applications*. Cambridge University Press, 1994.

Referências Bibliográficas

- CROZIER, M.; FRIEDBERG, E.. *L'acteur et le système*. Paris: Seuil, 1997.
- DOWDING, K.. Model or metaphor? Review of policy network approach. *Political studies*, XLIII, pp. 136-158, 1995.
- DUBOIS, J.. *Communautés de politiques publiques et projets urbains*. Étude comparée de deux grandes opérations d'urbanismo municipal contemporaines. Paris: L'Harmattan, 1997.
- DURAN, P.. *Penser l'action publique*. LGDJ, 1999.
- FAUST, K.; WASSERMANN, S.. *Social networks analysis methods and applications*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- FREEMAN, J. L.. *The political process*. Doubleday, 1955.
- FRIEDBERG, E.. *Le pouvoir et la règle*. Dynamique de l'action organisée. Seuil, 1993.
- GAUDIN, J. P.. *Politiques de la ville*. Paris: PUF, 1995.
- HAAS, P. M.. *The uniting of Europe: political, social and economic forces*. Stanford University Press, 1968.
- _____. Introduction. Epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, v. 46, n. 1, pp. 1-35, 1992.
- HECLO, H.; WILDAWSKI, A.. *The private government of public money – community and policy inside British politics*. New York: MacMillan, 1974.
- _____. Issue networks and the executive establishment. In: KING, A. (Ed.). *The new American political system*. Washington DC: American Enterprise Institute, 1978.
- JOSSELIN, D.. Économie politique internationale: de l'usage multiforme des réseau de politiques publiques. In : LE GALÈS P.; THATCHER, M. *Les réseaux de politiques publiques – débat autour des policy networks*. L'Harmattan, 1995. pp. 193-210.

- KNOKE, D. *Political networks – the structural perspective*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- KNOKE, D. et al. *Comparative policy networks – labor politics in the US, Germany and Japan*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.
- LE GALÈS P.; THATCHER M.. *Les réseaux de politiques publiques – débat autour des policy networks*, L Harmattan, 1995,
- LOWI, T. J.. *The end of liberalism*. Norton, 1969.
- LUHMANN, N.. *The differentiation of society*. New York: Columbia University Press, 1982.
- MARIN B.. *General political exchange – antagonistic cooperation and integrated policy circuits*. Westview Press. 1990.
- MAYNTZ, R.. Governing failures and the problem of governability: some comments on a theoretical paradigm. In: KOOIMAN, J. *Modern governance*. SAGE, 1993.
- MC CONNEL, G. *Private power and American democracy*. Knopf, 1966.
- MULLER, P.. *Les politiques publiques*. PUF, 1990.
- PETERS, G. *American public policy*. New York: MacMillan, 1986.
- RHODES, R. A. W.; MARSH, D.. Policy networks in British politics: a critic of existing approaches. In: RHODES, R. A. W.; MARSH, D.. *Policy networks in British government*. Clarendon Press, 1992
- RICHARDSON, J. J.; JORDAN, A. G. Policy communities: the British and European styles. *Policy Studies Journal*, 11, pp. 603-615, 1983.
- SABATIER, P. Knowledge, policy-oriented learning, and policy change. *Knowledge*, v.8, n. 4, pp. 649-692, 1987.
- SABATIER, P.; JENKING-SMITH, H.. *Policy change and learning*. Westview Press, 1993.
- VAN WAARDEN, F.. Dimension and types of policy networks. *European Journal of Political Research*, v. 21, pp. 29-52, 1992,
- WICKHAM-JONES, M.. Monetarism and its critics: The University Economists' Protest of 1981. *Political Quarterly*, n. 6, pp. 171-185, 1992.
- WILDAWSKI, A.. *Speaking the truth to power – the art and craft of policy analysis*. Little Brown, 1974.

Gilles Massardier é doutor em Ciência Política pela Universidade de Paris I (Panthéon-Sorbonne), professor do Instituto de Estudos Políticos da Universidade Aix-Marseille 3, França e diretor do Centro de Ciência Política Comparada, da Universidade de Aix-Marseille 3. Texto originalmente publicado em: MASSARDIER, Gilles. *Politiques et action publiques*. Paris: Armand Colin, 2003. (Chapitre 5, Section 1 Quand l'action produit des "ordres sociaux locaux"). Les réseaux d'action publique, pp.127-140).

Reimpressão autorizada pelo autor e pela Armand Colin.

Revisão técnica da tradução: Enrique Saravia.

IMPLEMENTACIÓN DE LAS POLÍTICAS Y ASESORÍA PRESIDENCIAL

Eugenio Lahera Parada

El problema; debilidad en la implementación de las políticas

Déficit de implementación

El peor déficit en América Latina no es el de políticas públicas “correctas”, sino de la capacidad de implementar políticas en general.

La implementación es el conjunto deliberado y secuencial de actividades del gobierno orientadas al logro de los propósitos y objetivos de la política, articulados en declaraciones oficiales de política. Más breve; la implementación es el proceso de transformar en resultados los objetivos asociados con una política pública. Se trata de un proceso continuo y no lineal, el que debe ser administrado (BASU, 1997).

Un déficit de implementación corresponde a la diferencia entre lo propuesto y lo logrado, más allá de factores sobrevivientes o inesperados.

Sus causas

Existe consenso en los gobiernos de la región en cuanto a que la excesiva confianza en la efectividad “automática” de las señales macroeconómicas ha contribuido a que se subestime la debilidad de las instituciones, las fallas de los mercados (que pueden ser imperfectos, segmentados o incompletos) y la importancia de las externalidades. Ello ha llevado a depender en exceso de la capacidad de la política macroeconómica para desencadenar por sí sola la dinámica del crecimiento, a veces, bajo el supuesto que la equidad le seguiría.

Esta situación se proyecta a la capacidad de implementación de las políticas públicas, respecto de las cuales no es claro cómo transitar del *qué*

hacer al cómo hacerlo. La selección de una política no garantiza su implementación. Para explicar el déficit conviene analizar los contenidos, componentes y relaciones entre el programa y la política tal como es aplicada.

La capacidad de implementación puede ser mejorada

Así como es cierto que la capacidad de implementación no puede superarse de una vez, es falso que la implementación esté determinada sólo por la capacidad preexistente. Si bien los países más pobres y con menor capacidad fiscal y administrativa tienen menos opciones que los países ricos con un medio más favorable, la relación entre ambos factores no es lineal. Comprobadamente, existe un delta potencial de mejoramiento en la capacidad de implementación.

Conviene enfrentar derechamente el tema de la capacidad del gobierno como problema y la técnica de gobernar como respuesta (MACHINEA, 2004). Para estudiar cómo aumentar la capacidad de implementación de las políticas públicas es previo y fundamental reconocer que el sector público es endógeno en la implementación de las políticas, no es un tercero ajeno a cómo ellas se deciden e implementan. Pero la endogeneización del gobierno en el análisis de las políticas públicas, esto es, la consideración del gobierno al interior de las políticas públicas, es una agenda e investigación todavía.

El aumento de la capacidad de implementación es seguramente un proceso y no un cambio abrupto. Las opciones de reforma están restringidas por el sistema actual, las necesidades específicas de las políticas o de sus reformas reforma y las variables de contexto. Múltiples variables determinan el éxito del proceso de implementación: contexto de las políticas, características de las políticas, agentes y agencias a cargo de la implementación, y estrategias de implementación (GRINDLE; THOMAS, 1991; FREEMAN, 2000).

Es preciso reconocer cada una de estas condiciones y plantearse una trayectoria de reforma. Sin embargo, es imposible predeterminar la importancia de cada variable “en general”, ya que ella es específica de cada

situación y de cada política; además, las variables interactúan entre ellas (FITOUSI; PASSET, 2000).

Desde otro punto de vista, reconocer las dificultades con frecuencia implica bajar las ambiciones respecto de una reforma y no hacer los cambios sistémicos necesarios. Es el riesgo del realismo político paralizante y, en ese sentido, es importante la voluntad política de líderes determinados a hacer un cambio. Por supuesto, aquí el apoyo sostenido de la opinión pública es esencial.

El aumento de la capacidad de implementación debe ser también un proceso selectivo. Hay que delimitar lo que necesita ser mejorado. Hay extensas áreas del gobierno que funcionan y lo que funciona, no requiere arreglos. Dentro de lo que requiere mejoras, conviene elegir los cambios en torno a políticas prioritarias.

El aumento de la capacidad de implementación es operativo, pero también analítico. Para lograrlo, es importante que las políticas sean puestas en el formato de políticas públicas, para tener el mismo lenguaje y opciones operativas consistentes entre quienes intervienen en el proceso.

El enfoque de políticas públicas

El análisis comparativo más reciente, relativo a distintas experiencias de desarrollo institucional, enfatiza la necesidad que las distintas economías logren realizar los cambios institucionales propios que le son indispensables (RODRIK, 2003; SACHS, 2003).

En este documento se sugiere que, si bien no existen recetas generales sustantivas para el cambio institucional, el apuntar a políticas públicas de excelencia puede facilitar las soluciones que cada país requiere, a través de la articulación de las consideraciones políticas y las técnicas.

Reformar el Estado en base a políticas específicas es complementario a otro tipo de cambios necesarios para modernizar y agilizar la gestión pública (e-government, organigrama, gestión, recursos humanos, gerencia pública, transparencia, entre otros). Sin embargo, estos cambios institucionales requieren probablemente más que el tiempo de un gobierno para ser realizados. En la mayoría de los casos adquieren una dinámica

propia, no necesariamente asociados a políticas específicas y tienen su propio ritmo de definición.

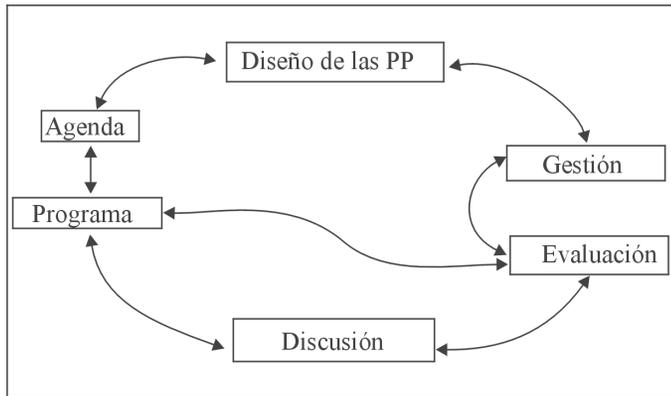
Para mejorar la capacidad de implementación, más que mirar al ordenamiento de las actividades del sector público como dado por su organización, o por alguna declaración de intenciones, conviene mirarlo como un instrumento para la realización de las políticas públicas de integración en la economía global y regional. Así como el logro principal de una empresa privada no es su organigrama, sino sus utilidades, lo más importante en el gobierno son sus resultados, para los cuales su estructura debe ser funcional.

Una política pública de excelencia corresponde a:

- cursos de acción y flujos de información;
- relacionados con un objetivo público definido en forma democrática;
- estos cursos de acción y flujos de información son desarrollados por el sector público y, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado;
- una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de sus resultados.

Una política pública de excelencia es la que, a partir de valores, plantea objetivos políticos claros y logra definir del mejor modo temas técnicos. Estos últimos no pueden reemplazar la política, pero sí la complementan para darle forma.

Desde un punto de vista analítico pueden distinguirse cuatro momentos en las políticas públicas, ya que no necesariamente etapas consecutivas: el origen (principalmente en el sistema político), diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas (véase el Gráfico 1).



Fuente: LAHERA , Eugenio. *Introducción a las políticas públicas*. Santiago: Fondo de Cultura Económica, 2002.

Gráfico 1: Ciclo analítico de las políticas públicas

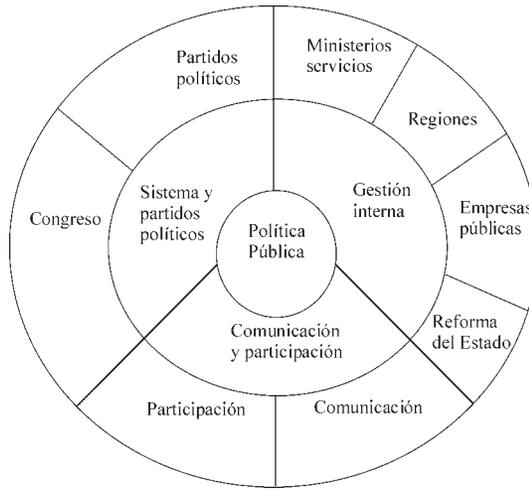
Factores claves en la mejora de la implementación

Para mejorar la implementación, los cambios institucionales – lentos, pesados y de resultados inciertos – que han acompañado a ciertos procesos de reforma y modernización del Estado, no garantizan el éxito del eje política-resultado. Estos cambios pueden ser positivos en el sentido que actualizar al Estado para enfrentar los nuevos tiempos, pero no son cambios que apunten directamente a fortalecer el éxito de las políticas.

Para proceder a mejorar la capacidad de implementación es fundamental determinar dos características centrales de las políticas y determinar los pasos a seguir respecto de cada una de ellas (véase el Gráfico 2).

- La primera característica es que las políticas tienen por lo menos tres aspectos principales: uno interno al gobierno, uno comunicacional-participativo y otro político-legislativo.

- La segunda característica es que las políticas están siempre en una o más etapas, no siempre consecutivas, que corresponden a su origen, diseño, gestión y evaluación.



Fuente: Elaboración propia

Gráfico 2: La mandala de las políticas públicas

Recuadro 1: El enfoque de políticas públicas

Las políticas públicas son una buena manera de pasar de las intenciones a los proyectos realizables. En los últimos años ha habido una progresiva adopción del enfoque de las políticas públicas en el análisis político, social y económico. Ello es ventajoso porque significa la también progresiva adopción de un lenguaje común sobre los temas de la agenda pública, lo que es especialmente útil cuando se quieren proponer cosas distintas sobre ellos. Así se evita el diálogo de sordos y, en cambio, puede fortalecerse el diálogo social y el sistema político puede modernizarse. Un ejemplo de lo anterior es que puntos de vista separados por visiones del mundo diferentes pueden, sin embargo, coincidir en políticas públicas que den soluciones a los problemas de los ciudadanos. Una divisoria de aguas fue el tema del embarazo estudiantil; todos queríamos que no se produjera, pero ¿qué hacer si sucede?; entonces hay que permitir que la niña siga sus estudios.

Por otra parte, las políticas públicas son el medio por el que una sociedad democrática debe proveer a todos sus integrantes de determinados bienes, a partir de los niveles de desarrollo alcanzados. La educación es un ejemplo de cómo el país ha ido asegurando un número creciente de años de estudio a sus jóvenes.

La aplicación del enfoque de las políticas públicas a la gestión pública sirve para aumentar la eficiencia y la eficacia del Estado. Por una parte, permite

determinar la calidad de las iniciativas planteadas, incluyendo su viabilidad política y técnica al mismo tiempo. También se entiende mejor la importancia de las cuatro etapas analíticas de las políticas públicas: origen, diseño, gestión y evaluación de las políticas.

Y a este respecto los cambios han sido sustantivos y sin perjuicio de cambios sectoriales, como la reforma de la salud, hoy se cuenta con una variedad de normas transversales que al mejorar cada etapa de las políticas públicas, mejoran al gobierno. Un ejemplo de ellas es la Dirección Nacional de Servicio Civil, que designará por concurso a los directores públicos. Este enfoque también precisa el concepto de la reforma del estado, dejando atrás la visión basada principalmente en cambios de organigrama. Desde otro punto de vista, hoy también se tiene una mejor comprensión de las facetas que integran toda política: la interna, la informativa-participativa y la política-legislativa. Una consecuencia de lo anterior es que se ha modificado el funcionamiento del núcleo estratégico del gobierno en la aplicación de las políticas públicas en estas tres facetas. A la aplicación de los ministerios de Hacienda y las Secretarías de la Presidencia y del Gobierno en cada una de ellas, se sumó el traslado de la Asesoría en Políticas Públicas a la Presidencia.

Las tres facetas de la política pública son importantes. Primero la faceta interna, definir la política pública; segundo, que es tal vez la más compleja, la informativa y participativa, cómo se explica a la comunidad en qué consiste la política propuesta y cómo se plantea llevarla cabo, sea la reforma de la salud o el Transantiago. Y esto es esencial en una democracia para que los temas de las políticas públicas no sean monopolizados por los grupos de interés y para que los ciudadanos puedan decidir sobre su respaldo o rechazo de lo que se está haciendo. Sin información, la participación es más difícil, o excluye a los ciudadanos no organizados. Este es un tema que no se discute en las democracias de los países más desarrollados. Y la tercera faceta es la política-legislativa; algunas políticas son materia de ley, para lo cual se deben enviar los proyectos de ley para que sean discutidos en el Congreso, a partir de conversaciones y acuerdos con los diversos partidos. Y también con una opinión pública informada al respecto.

El enfoque de las políticas públicas es una muestra que los grandes cambios son a veces casi imperceptibles. Y, sin embargo, la capacidad de procesar acuerdos y desacuerdos es parte esencial de un país moderno.

Fuente: LAGOS E., Ricardo. El Enfoque de las Políticas Públicas. *El Mercurio de Santiago*, 5, jun., 2005.

De estas características de las políticas públicas se desprenden los ámbitos para las necesarias mejoras de la implementación. En efecto, es necesario:

- mejorar la comunicación y participación. Esto obliga no sólo a definir una imagen, sino a planificar una agenda de comunicación pública que defina qué es lo que se quiere transmitir, a quienes, cuándo y cómo se va a lograr. En los gobiernos latinoamericanos el principal comunicador es habitualmente el presidente. Por eso, parte de la agenda de un gobernante debe buscar transmitir mensajes que incrementen o mantengan el apoyo y confianza de los ciudadanos. Para efectuar esta tarea, además de contar con políticas públicas eficaces, resulta trascendente cumplir requisitos como congruencia, credibilidad, oportunidad, persistencia, cercanía y capacidad de evaluar objetivamente la efectividad de la comunicación. Determinar qué aspectos o facetas de la interacción del gobierno con el medio político, social, económico y cultural requieren trabajo específico. Fortalecer la capacidad analítica y operativa de quienes desarrollen el indispensable trabajo con los medios de comunicación;

- cambiar la interacción con el sistema político. Determinar los grupos objetivos para el trabajo pertinente con el Congreso y los parlamentarios. Sistematizar la relación con la dirigencia de los partidos políticos y las comisiones o grupos funcionales relacionados con las respectivas políticas (LAHERA; 2005).

- aumentar la eficacia del núcleo estratégico del gobierno. Provocar cambios internos del gobierno en cada etapa analítica de las políticas públicas.

La experiencia de la reforma del Estado en Chile¹

Trayectoria

El régimen militar, obsesionado con reducir el tamaño del Estado, dejó tras de sí servicios públicos empobrecidos, empleados públicos desmoralizados e instituciones estatales fuertemente limitadas en su capacidad de ofrecer servicios de calidad a la ciudadanía.

El ejemplo más visible de esta experiencia es el del sector de la educación. En 1990 el primer gobierno democrático encontró a un sistema educacional desarticulado, traumatizado por las reducciones de recursos

y las exoneraciones de profesores, con escuelas que atendían a los niños más pobres que debían cercenar su currículo para poder adecuarse a un menor presupuesto, con profesores que ganaban el salario mínimo de la época.

Por esta razón, los gobiernos de Aylwin y Frei debieron priorizar la recuperación de la capacidad operativa de la educación y otros servicios públicos esenciales, financiando mejoramientos de remuneraciones, capacitación de personal, adquisición de material de trabajo e inversiones en infraestructura. Sólo a mediados de los años 1990 la agenda gubernamental pudo comenzar a incorporar criterios de gestión y compromisos por mayor eficiencia en la gestión de los servicios públicos.

Poco a poco, estos esfuerzos iniciales comenzaron a dar origen a una visión más estratégica sobre objetivos e instrumentos para llevar a cabo reformas más profundas en el funcionamiento del estado. El actual gobierno se nutrió de estas reflexiones y experiencias iniciales para llevar cabo una reforma de gran envergadura.

Experiencia reciente

En poco más de cinco años se han llevado a cabo cerca de 40 iniciativas que abarcan todos los campos de la gestión pública, desde los recursos humanos a los sistemas de control de gestión; de las compras gubernamentales al financiamiento de la política.

Las reformas recientes han cambiado instituciones de larga data en la administración pública, como el ascenso automático, los cargos de confianza política, la presentación de formularios para el pago del impuesto a la renta y los gastos reservados (véase Recuadro 2).

Recuadro 2: Chile: iniciativas en la reforma del estado 2000-2005

Gestión financiera

1. Balance estructural
2. Gestión de activos y pasivos financieros, regulación de mesas de dinero
3. Contabilidad y estadísticas fiscales, estadísticas de deuda pública

4. Programa financiero de mediano plazo
5. Control de gestión ligada al presupuesto
6. Informe de finanzas pública, información sobre pasivos contingentes
7. Comisión permanente de presupuestos
8. Compras gubernamentales
9. Licitación de proyectos de inversión
10. Prohibición de pagos diferidos
11. Regulación de *leasing* y *leaseback*
12. SIGFE
13. Control de gestión en empresas públicas

Gestión de Recursos Humanos

14. Remuneraciones por desempeño
15. Carrera funcionaria
16. Transparencia en concursos en el sector público
17. Incentivos al retiro
18. Dirección del Servicio Civil
19. Regulación de contrataciones a honorarios

Dirección Pública

20. Remuneraciones de ministros y autoridades públicas
21. Régimen de funciones críticas
22. Alta dirección pública
23. Cargos directivos de carrera (tercer nivel de responsabilidad)

Derechos ciudadanos

24. Gobierno electrónico
25. Información pública
26. Oficinas de información, reclamos y sugerencias
27. Defensor ciudadano

Transparencia y control

28. Regulación de gastos reservados
29. Registro de receptores de fondos públicos
30. Ley reservada el cobre
31. Declaraciones patrimoniales de autoridad
32. Auditoría interna

33. Financiamiento electoral

Descentralización

34. Inversión pública de decisión regional

35. Ley de rentas municipales I

36. Ley de rentas municipales II

37. Reforma ley de gobiernos regionales

Reformas sectoriales

38. Reforma procesal penal y tribunales de familia

39. Autoridad sanitaria

Fuentes: MARCEL, Mario. *Dirección de Presupuesto*, 2005. Documento interno.

Chile es hoy, probablemente, el país del mundo:

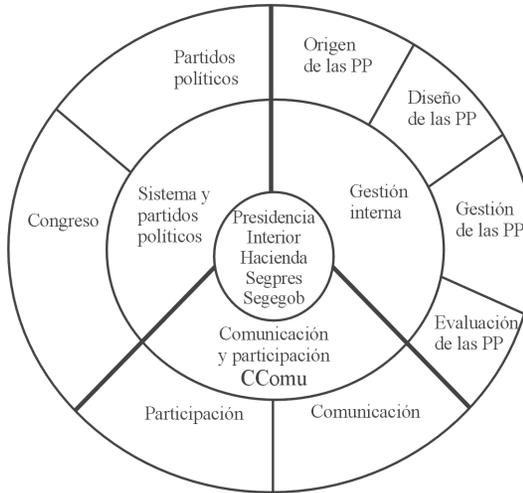
- en que una mayor proporción de sus funcionarios públicos participan de mecanismos de remuneración por desempeño;
- su regla de política, fiscal basada en el Balance Estructural, es actualmente estudiada por otros países y por organismos internacionales como un modelo digno de imitarse;
- Chile cuenta con el sistema de control de gestión ligado al presupuesto más desarrollado de entre sus pares y se nos solicita asistencia técnica para darlo a conocer en otros países de América Latina;
- se ha iniciado un proceso de certificación de sistemas administrativos bajo una norma ISO inédito en profundidad y cobertura;
- Chile supera a muchos países desarrollados en la proporción de declaraciones de impuestos ingresadas por medios electrónicos.

Eficacia del núcleo estratégico del gobierno

La mayoría de las situaciones de reforma incluyen decisiones de la Presidencia, con la participación de Interior, Hacienda y las secretarías generales de la Presidencia y de Gobierno (véase gráfico 3). En el caso de Chile, ellos conforman el Comité Político.

La Presidencia es el centro del núcleo estratégico de las decisiones de reforma. Alguien debe decidir los cursos de acción, a partir de la

consideración del conjunto del proceso de las políticas de protección social. El candidato más realista es la Presidencia. Allí está el poder, si bien con frecuencia falta la capacidad. Para ello se requiere transformar algunas modalidades centrales de su operación y profesionalizar sus equipos.



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 3: La mandala de las políticas públicas y el núcleo estratégico

El proceso de decisiones de las políticas públicas y su puesta en práctica tienen importantes asimetrías de información. Las distintas reparticiones tienen y adquieren información especializada y puede variar la calidad y cantidad de sus esfuerzos de manera no siempre observable. La Presidencia de la República parece naturalmente llamada a dar gobernabilidad a la implementación de las políticas, así como a un papel más activo en los casos de reforma de alguna política social.

Sin embargo, conviene reconocer la realidad de la línea decisoria en el gobierno. La Constitución normalmente prescribe con claridad el papel de los poderes públicos y la estructuración del Ejecutivo es relativamente sencilla. El Presidente es la autoridad superior, a la que siguen autoridades sectoriales de nivel ministerial y regional. Existen también algunas instancias autónomas y otras con grados menores de autonomía respecto de los ministerios.

Pero hay diferencias entre la visión normativa del proceso de toma de decisiones en la alta esfera del gobierno y su realidad. Dicha esfera

depende y es condicionada por el conjunto del sistema del gobierno y del sistema político, los que pueden generar mucho ruido.

Por otra parte, el presidente no es una autoridad completamente discrecional, ni los temas se cortan de manera sectorial o geográfica nítida. La toma de decisiones en la alta esfera del gobierno es un proceso de negociación que involucra a múltiples actores, no siempre en posiciones predecibles sobre temas diferentes.

Para aumentar la eficacia del núcleo estratégico conviene concentrar esfuerzos analíticos y operativos en el centro más importante de decisiones, la Presidencia de la República, así como en los respectivos ministerios y agencias relacionados con las políticas. También se deben entregar señales inequívocas a la Dirección de Presupuesto sobre las prioridades establecidas en torno a las políticas en cuestión.

La capacidad de reforma es un bien escaso, hay que priorizar sus objetivos. El gobierno debería desarrollar un conjunto seleccionado y, por tanto, limitado de reformas. El verdadero poder del Estado está en su efectividad y ésta se mide por la calidad y la coherencia de la acción pública, más que por la cantidad de acción del Estado.

En la mayor parte de América Latina el aumento de las demandas es mayor que el aumento del financiamiento y la capacidad de implementación.

La principal variable del liderazgo efectivo es la de plantear objetivos más exigentes, en un programa consistente, financiado y que pueda contar con un apoyo político sostenido. Son tareas del liderazgo: identificación de las oportunidades de innovación, buen diseño de políticas, anticipo de la oposición, habilidad para negociar y llegar a acuerdos, detectar problemas, y cambiar planes. Si el desarrollo social se da con el desarrollo económico, la pregunta es ¿qué puede hacerse a este nivel?

La asesoría en políticas públicas²

Antecedentes

A partir de una experiencia regional en La Comisión Económica de Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, la Asesoría en Políticas

Públicas fue establecida en 1990 en el Ministerio Secretaría General de Gobierno. En marzo del 2000 fue trasladada a la Presidencia por el Presidente Lagos.

Desde la vuelta a la democracia en Chile no ha existido un solo formato de funcionamiento de la Presidencia. La gestión de la Presidencia ha variado de un Presidente a otro, asignándosele distintos niveles de responsabilidad en la toma de decisiones y, en particular en la formulación de las políticas públicas, a los equipos asesores y a las estructuras políticas o ministeriales.

Recuperada la democracia, el presidente Patricio Aylwin llega al poder con toda la legitimidad democrática, pero utilizando una la institucionalidad heredada y asumida. La urgencia del momento y la focalización prioritaria en la construcción del sistema democrático, postergó la atención de diseños institucionales. Por ello el gabinete del presidente Aylwin adoptó la misma estructura de gabinete que existía con Pinochet. La falta de tiempo para poder planificar otra estructura, el hecho que las relaciones cívico-militares coparan la agenda política y el papel decisivo de el Ministerio Secretaría General de la Presidencia fueron factores que determinantes del diseño de gabinete.

El gabinete del presidente Aylwin tenía un jefe de Gabinete, de quien dependía la casa militar y el manejo de la agenda, junto a dos asesores; uno responsable de las relaciones con el parlamento y otro que se preocupaba de asuntos técnicos. Los tres se apoyaban fundamentalmente en las labores y documentos que generaban los ministerios. El jefe de Gabinete y el asesor en Asuntos Técnicos preparaban resúmenes sobre determinados temas.

Eventualmente el jefe de Gabinete o el encargado de relaciones parlamentarias podían acompañar al presidente en las reuniones, en la que no se levantaban minutas. De los compromisos el presidente luego informaba verbalmente a alguno de los tres para su seguimiento. En el caso de las audiencias con personeros del exterior, un embajador estaba a cargo. Los funcionarios de la cancillería acompañaban al presidente. En paralelo existía un equipo que apoyaba los discursos del presidente.

En este caso, el ministro Secretario General de la Presidencia concentraba el análisis, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Este ministerio asesoraba al Presidente directamente para el diseño e implementación de las políticas.

Por su parte, el presidente Frei Ruiz Tagle, diseñó un gabinete con tres departamentos independientes que se relacionaban con él. Uno de programación y agenda, otra división de contenido y el tercero sobre asuntos de gestión interna. Todos tenían definida claramente sus competencias. El primero revisaba la agenda que se programaba con tiempo y se preocupaba de la producción en las salidas a terreno. El segundo se preocupaba de revisar el cumplimiento de las metas delineadas en el programa de gobierno, apoyar la redacción de los discursos y resolver problemas políticos. El tercero servía como una auditoría interna para advertir deficiencias en el funcionamiento administrativo y en el comportamiento ético de la administración central.

Ellos operaban bajo un principio de subsidiaridad sobre la línea regular de los ministerios. Solamente el gabinete entraba a operar cuando la línea regular presentaba un problema o vacío. Pocas veces alguien acompañaba al Presidente y no existían minutas previas o posteriores de la reunión. La coordinación de sectores como social, económico o político se encargaba a comités de ministros o a ministros, personalmente.

Es durante el gobierno de Lagos que se pone énfasis en ordenar la Presidencia como un eje de toma de decisiones y gestión de políticas públicas, utilizando como insumo un *staff* propio de asesores. A partir de ello se intentó diseñar un sistema de organización de la Presidencia que fuera lo más flexible posible, poco burocrático, con cuadros altamente especializados que reunieran condiciones políticas y técnicas para el desempeño de su labor, con conexión directa al presidente y relaciones fluidas con los ministerios y servicios y sus responsables.

Naturaleza

La instalación de la Asesoría en el *staff* presidencial permite no estar sujetos a una jerarquía, mayores grados de flexibilidad, escasa burocracia, rapidez y eficiencia. Asimismo permite mayor movilidad, recoger opiniones divergentes desde el nivel más bajo al más alto de un ministerio, para obtener mejor información de procesos y actores.

La Asesoría mantiene una relación directa, frecuente y fluida con el Presidente. De ahí proviene la legitimación de los profesionales de la Asesoría, no de su institucionalización en un lugar del aparato público. La asesoría

ejerce frecuentemente roles bisagra o de articulación entre las necesidades de los ministros y las del presidente.

La agenda presidencial surge de la articulación de compromisos programáticos, presidenciales y ministeriales. Es una agenda cambiante, flexible, pero con políticas prioritarias que son las que definen los ejes centrales de acción del gobierno. El análisis de la Asesoría contribuye a potenciar la acción del gobierno en torno a políticas específicas.

Cabe advertir que si bien este equipo ha tenido un papel importante en las políticas prioritarias y operado de manera permanente en el apoyo en la toma de decisiones, para la definición y/o gestión de políticas específicas, el sistema de decisiones presidencial adoptó distintas configuraciones según la temática y el área de política pública, intereses y actores involucrados, requerimientos de trámite legislativo o posibilidad de gestión autónoma del Ejecutivo. Fue usual que ministros, actores sociales, expertos, especialistas técnico-científicos, asesores personales, grupos de interés, entre otros.

Objetivos

Las tareas de la Asesoría se ordenan en torno a cuatro aspectos:

- preparación, asistencia y seguimiento de las reuniones del presidente con ministros y otras autoridades de gobierno, así como con otras personas a quienes se les otorgue audiencia;
- seguimiento de políticas públicas por cada encargado en un área determinada a distintos niveles según la decisión del presidente. Este trabajo se realiza en contacto con las diversas reparticiones del gobierno, en particular la Secretaría General de la Presidencia y la Dirección de Presupuestos;
- redacción de intervenciones y textos para el Presidente. La Segegob y la Dirección de Prensa de la Presidencia trabajan en conjunto con la APP en la comunicación de las políticas públicas del gobierno;
- información de la prensa internacional sobre temas de actualidad nacional e internacional especialmente aquellos de interés o polémica. Se hace el seguimiento del análisis y debate sobre temas de políticas públicas.

Su principal función es proveer una perspectiva comprensiva y profesional para evaluar decisiones mayores, con atención especial a las críticas.

En particular:

- el diseño o rediseño de los temas problemáticos. La variedad de insumos, modelos y alternativas deben concretarse en textos en los que se caractericen las principales políticas relevantes y que sugieren los cambios o novedades que sean necesarios;
- la revisión de su puesta en práctica. Se requieren informes sobre “cuellos de botella” tensiones entre organismo o problemas que requieren atención presidencial en la implementación de políticas prioritarias ya definidas o que haya que definir porque surge un nuevo problema. La evaluación de las políticas es complementaria de las evaluaciones anuales de Hacienda.

El ciclo de las decisiones y reuniones del presidente

El tiempo del presidente es el activo más importante y más escaso del gobierno. Es necesario entender bien su ejercicio y buscar formas de mejorarlo. Es indispensable reservar un espacio de tiempo del presidente para los temas referidos a las políticas públicas.

1. Su preparación: ¿qué de lo prioritario está maduro para una decisión?, ¿se hizo el trabajo previo con la Segpres y Hacienda?, ¿o hay una imposibilidad de adelantar sin la intervención del presidente?

2. La toma de decisiones. La reunión o decisión requiere un Ayuda Memoria con detalle de los acuerdos a ser logrados, de los problemas a ser resueltos o de los conflictos a ser zanjados. En la reunión participa la Asesoría en Políticas Públicas.

3. El seguimiento de lo decidido o acordado. Para ello se elabora una Minuta de la reunión o decisión, en la que se especifica lo conversado y lo decidido, así como las respectivas responsabilidades y plazos. Tales responsabilidades y plazos son monitoreados por la Asesoría.

El ciclo presupuestario

En cuanto al ciclo presupuestario, la Asesoría en Políticas Públicas mantiene un canal de comunicación expedito entre el Ministerio de Hacienda (a través de la Dirección de Presupuestos), los diferentes ministerios y el presidente. De esta forma, realiza el seguimiento de las prioridades

presidenciales. Asimismo, contribuye a que las discusiones sectoriales con el Presidente no se reduzcan a demandas de recursos.

Cada gobierno se ve enfrentado a un problema de asignación de recursos, que es esencialmente similar al problema de asignación de recursos que enfrenta cualquier agente económico privado: asignar recursos escasos a fines múltiples y jerarquizables. En este ámbito, la Asesoría contribuye a verificar si un “listado de objetivos”, definido para un período de tiempo determinado, representa o no un conjunto de metas mutuamente consistentes entre sí, y son factibles de lograr dentro del lapso de tiempo correspondiente. Es posible que existan varios listados de objetivos, priorizados en función del tiempo, que sean técnicamente viables. Cuál de todos se escoja será una decisión fundamental, que tiene más bien un carácter político.

La centralización de las decisiones se hace fundamental. Dado que el Presidente de la República es el que toma las decisiones finales, es importante que para tomar una decisión él pueda contar con la mayor cantidad de información posible. Se debe recordar que en todo el proceso existe un juego de poderes que finalmente determina la asignación de los recursos públicos. Esto se debe a que las diversas instituciones que participan en este proceso tienen misiones y objetivos diferentes. Por ello es importante tener una visión más global, una visión país que corte transversalmente los objetivos sectoriales.

La Asesoría favorece este clima, toda vez que canaliza y centraliza la información obtenida de las diferentes partes desde donde ellas provienen. Comprende la preparación del presupuesto, sus mecanismos de transmisión durante el año, los márgenes de flexibilidad para reasignar recursos, la vinculación de la asignación de recursos con los objetivos estratégicos del gobierno y de las metas operativas de cada una de las instituciones públicas, el rol de los gobiernos regionales y locales en la asignación de recursos públicos, el control presupuestario de las empresas públicas y los mecanismos que regulan las transferencias entre ellas y el Gobierno Central.

Aspectos comunicacionales

Hoy no se pueden impulsar políticas públicas que no consideren el aspecto de su comunicación, incluso aunque sean políticas públicas reservadas o teóricamente secretas.

El objetivo la comunicación es contar con apoyo suficiente para gobernar y llevar adelante un programa de gobierno. Es decir, desde este punto de vista, lo que importa es la opinión de los gobernados. Ellos son los clientes del gobierno y no se pueden menospreciar sus sentimientos, expectativas y opiniones. La excusa de que la gente no entiende porque no tiene conocimiento, no es válida en comunicación.

Esta definición debe ser transmitida por el presidente a cada uno de los funcionarios que dirigen los equipos de gobierno. Hoy hay consenso en que comunicadores son todos y que, dentro de las funciones de un cargo público, debe estar el informar claramente lo que se está realizando y los planes para el futuro.

La experiencia demuestra que estar preparados para explicar lo que se está haciendo, o dejando de hacer, es la mejor práctica, sobre todo cuando se trata de decisiones cuya justificación no resulta evidente. Esta definición parte del supuesto de que las políticas públicas de un gobierno tienen una lógica entendible y buscan el bien común. Lo importante, entonces, es cómo se transmiten a los ciudadanos.

En este proceso, el error más usual es tratar de explicar toda la decisión, dando datos técnicos que a veces la gente no necesita, valora ni comprende. Hay que explicar desde el sentido común y no desde el análisis técnico, que está reservado para expertos. Con este fin, parece indispensable trabajar con periodistas o especialistas en comunicación, ya que tienen una formación para traducir los mensajes al lenguaje de la mayoría. Además, están preparados para adelantar buena parte de los cuestionamientos de los medios de comunicación. De esta forma, se define una estrategia que ayuda a obtener el apoyo ciudadano.

Habitualmente, cuando surge una política pública que es muy difícil explicar, quiere decir que hay que pensar un poco más antes de llevarla adelante. Esto no siempre es aceptado y, la mayoría de las veces, la responsabilidad recae en el equipo de comunicadores. Se habla de error comunicacional, un eufemismo que sirve para disculpar malas políticas públicas o decisiones equivocadas.

Personal

La estrategia debe determinar el diseño organizativo de la estructura y los procesos.

La asesoría es un grupo pequeño (nueve profesionales: tres economistas, dos abogados, un especialista en políticas públicas, una socióloga, un historiador y un periodista), de alta especialización, con la capacidad de asesorar a la autoridad sobre el diseño, gestión y evaluación de las políticas públicas.

Se requieren profesionales de distintas especialidades con alto perfil técnico, que no ejerzan altos cargos en partidos políticos específicos, pero con demostrada afiliación con la coalición gobernante y alto compromiso con el gobierno. Los integrantes de la Asesoría deben tener un bajo perfil público, sin exposición en la prensa y exigencia de confidencialidad. Ello permite despejar del análisis de las políticas públicas y de la relación con el Presidente, intereses personales y/o político-partidarios.

El perfil interdisciplinario y el trabajo en equipo favorece el análisis de políticas públicas. La compartimentalización sectorial, frecuente, se supera al trabajar el equipo por políticas. La propia naturaleza del análisis de políticas públicas invita a romper las fronteras tradicionales de las disciplinas. La aprehensión de la acción pública en su globalidad sirve para mirar problemas no detectados, para formular preguntas que otros enfoques tienden a ocultar por su parcialización o especialización.

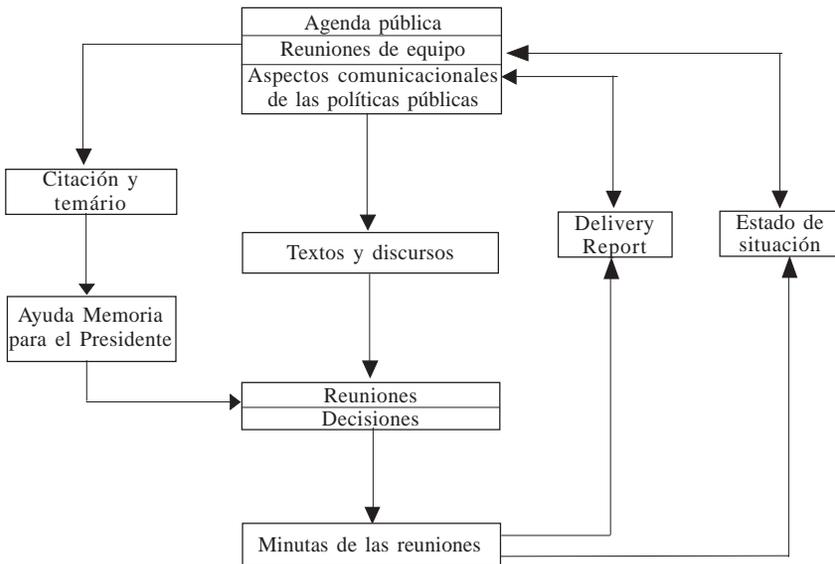
La distinción entre personal de línea y el *staff* es indispensable. Aquí hay un equilibrio inestable respecto de las agendas sectoriales y personales de los ministerios y ministros. La línea es más cercana a lo sectorial y por tanto más conducida por los ministros. La asesoría al ser directa del Presidente tensiona a la línea para que lo sectorial ejecute la agenda prioritaria del Presidente.

No ser línea es no estar sujeto a una jerarquía; mayor flexibilidad, escasa burocracia, rapidez y eficiencia. Permite mayor movilidad, recoger opiniones divergentes en la medida que redes están construidas de antemano, preguntar con soltura, chequear lo dicho. Permite ir del nivel más bajo al más alto y obtener relatos ciertos de la implementación de políticas, más relatos de redes. Pasearse en todos los niveles de una política, en cada una de sus etapas y con

los actores relevantes de cada una de ellas. Confianzas construidas con cada uno de los actores, por el mismo hecho de no tener un rol explícito

Instrumentos

La Asesoría en Políticas Públicas trabaja con documentos de formato definido dirigidos para un usuario único, el Presidente (salvo el CyT). Ellos buscan obtener una decisión, caracterizándose por su brevedad, asertividad y concentración (véase Gráfico 4). Estos documentos son:



Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 4: Documentos de la Asesoría en Políticas Públicas para el Presidente

- *Citación y Temario* (CyT): citación formal a reuniones. En ella se presenta el objetivo, los temas que el Presidente tiene interés de analizar y se solicita el envío previo del material pertinente.

- *Ayuda Memoria* (AM): presenta los antecedentes y las definiciones que el Presidente busca resolver en una reunión o audiencia. APP recoge y sistematiza la información, que es presentada para evidenciar ejes de

discusión y definiciones a obtener, señalando las opiniones que existen, incluyendo recomendaciones propias.

- *Delivery Report* (DR): informa alguna dificultad en la implementación o gestión de alguna política pública, recomendando una definición en la línea de gestión o evaluación.

- *Minuta*: se transcriben las discusiones que se presentan en una audiencia o reunión de trabajo. Al final se señalan los compromisos pendientes derivados de la reunión, a los cuales APP hace seguimiento.

- *Estado de Situación*: selecciona y ordena las políticas públicas prioritarias del Presidente identificando logros y tareas pendientes.

Conclusiones

Para estudiar cómo aumentar la capacidad de implementación de las políticas públicas es previo y fundamental reconocer que el sector público es endógeno en la implementación de las políticas. Ello porque ha sido habitual en la literatura que, al mismo tiempo que se prescriben políticas públicas, se considere al gobierno que las debe aplicar como si se tratara de un factor exógeno. Con frecuencia el gobierno es considerado una “tercera parte”, que podría adoptar e implementar cualquiera sugerencia que le parezca razonable.

Es imposible definir simultáneamente, la mejor institucionalidad para las políticas en todos los países y todas las regiones. No se pueden definir en general la mejor institucionalidad específica para cada sector/país. Por otra parte, la necesidad del cambio institucional no asegura que se esté en condiciones de lograrlo. ¿No resulta entonces un prerequisite de sí misma?

En este trabajo se ha sugerido un curso medio, según el cual la economía política y la técnica de gobernar deberían basarse en un enfoque de políticas públicas, en el que destaca la consideración simultánea de los aspectos políticos, comunicacionales y de gestión en las etapas analíticas de origen, diseño, gestión y evaluación de cada política. De ese modo es posible aumentar sostenidamente la cooperación y la coordinación al interior del gobierno.

En dicho contexto resulta indispensable la reforma de la Presidencia de la República. Si el tiempo de decisión del Presidente es el factor más

escaso del gobierno, se requiere el desarrollo institucional que le sea más funcional. La experiencia de Chile quizás puede aportar algunas luces al proceso, si bien deben ser otros quienes juzguen sus resultados.

Notas

- ¹ Extraído del discurso del Presidente: RICARDO LAGOS E.. In: SEMINARIO REFORMA DE LA GESTIÓN PÚBLICA EN CHILE. mayo 2005
- ² La experiencia de estos años ha servido de base para el libro: LAHERA, Eugenio. *Introducción a las políticas públicas*. Fondo de Cultura Económica, Santiago, 2002.

Referências bibliográficas

- BASU, Kaushik. *On misunderstanding government: an analysis of the art of policy advise*. Economics and Politics, v. 9, n. 3, 1997.
- FITOUSI, Jean Paul; OLIVIER, Passet. *Reduction du chomage; les reussites en Europe*. Conseil d'Analyse Economique, n. 23, 2000. La Documentacion Française.
- FREEMAN, Richard. *Single peaked vs. diversified capitalism; the relation between economic institutions and outcomes*. NBER. 2000. Working Paper Series n. 7556.
- GRINDLE, Merilee y JOHN W. Thomas. *Public choices and policy changes: the political economy of reform in developing countries*. John Hopkins University Press: Baltimore, 1991.
- LAHERA, Eugenio. *Economía política de las políticas públicas*. Economía UNAM, n. 2, México, 2005.
- MACHINEA, José Luis. *Institucionalización de la política social para la reducción de pobreza*. CEPAL, 2004.
- RODRIK, Dani. *Search of prosperity*. Princeton University Press, EUA, 2003.
- SACHS, Jeffrey. *Institutions don't rule: a refutation of institutional fundamentalism*. NBER. 2003. Working paper, n. 9490.

Eugenio Lahera é Ph.D. e Mestre em Políticas públicas pela Universidade de Princeton, EUA. Professor Associado da Universidade do Chile. Diretor de Políticas Públicas da Presidência da República do Chile (2000-2006). Editor da "Revista da CEPAL" (1987-2000). Diretor Executivo da Fundação Chile 21.

Texto originalmente publicado em: LAHERA, Eugenio. *La asesoría presidencial en políticas públicas*. Ponencia preparada para la IX REUNIÓN DE LA RED IBEROAMERICANA DE MINISTROS DE LA PRESIDENCIA Y EQUIVALENTES, Ciudad de México, p. 25-27 de septiembre de 2005.

Reimpressão autorizada pelo autor.