

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	13
<i>Enrique Saravia</i>	
Capítulo I – Formulação	19
Princípios generales de técnica legislativa	21
<i>José Hector Meehan</i>	
Capítulo II – Implementação	59
Implementação: uma visão geral	61
<i>Michael Hill</i>	
Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia	91
<i>Marta Arretche</i>	
Capítulo III – Execução	111
El papel de la burocracia en el proceso de determinación e implementación de las políticas publicas	113
<i>Joan Subirats</i>	
A política industrial no Brasil, 1985-1992: políticos, burocratas e interesses organizados no processo de <i>policy-making</i>	127
<i>Maria das Graças Rua e Alessandra T. Aguiar</i>	

Capítulo IV – Novos arranjos para a política pública	147
Conselhos de políticas públicas:	
desafios para sua institucionalização	149
<i>Carla Bronzo Ladeira Carneiro</i>	
Redes de Política Pública	167
<i>Gilles Massardier</i>	
Parcerias, novos arranjos institucionais e	
políticas públicas no nível local de governo	187
<i>Marta Ferreira Santos Farah</i>	
Capítulo V – O contexto político dos países em	
transição e os modelos de política pública	217
A formulação da política pública nos países	
em desenvolvimento: a utilidade dos modelos	
contemporâneos de tomada de decisão	219
<i>Oliver Saasa</i>	
Implementación de las políticas y	
asesoría presidencial	239
<i>Eugenio Lahera Parada</i>	

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 *polícies* 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).