
Formação de políticas de governo

Paulo Vieira da Silva *

Luiz Pedone *

A questão da política de governo, tema central do trabalho, será "explorada aqui a partir de um ponto de vista conceptual e doutrinário, para, então, num segundo momento, procurar-se examinar a contrapartida desses conceitos na dinâmica brasileira. Serão vistos primeiramente alguns conceitos ilustrados como exemplos, sempre que possível, sem a pretensão de esgotar o assunto."

É extremamente importante, na atual época de crise, aprofundar a questão da formação da política pública num instante em que o barco do Governo navega nas águas rasas da transição, podendo a qualquer momento encalhar e paralisar o País nas práticas preliminares da liberalização, sem alcançar os objetivos maiores da democratização pretendida.

Neste trabalho será explorada a questão da política de governo, inicialmente a partir de um ponto de vista conceptual e doutrinário, para, então, num segundo momento, procurar-se examinar a contrapartida desses conceitos na dinâmica brasileira. Serão vistos primeiramente alguns conceitos ilustrados como exemplos, sempre que possível, sem a pretensão de esgotar o assunto.

Podem-se definir inicialmente políticas públicas como sendo uma linha de ação conscientemente escolhida e orientada para determinado fim. Neste caso, os propósitos da ação do formulador de políticas aparecem como enunciados de objetivos ou metas a atingir. Desde logo surgem algumas considerações importantes: o propósito de não atuar, ou não agir, protelando medidas, o que acaba por constituir-se numa política em si mesmo (Bachrach e Baratz, 1963); o grau de comprometimento dos formuladores com a política; discutir e formular políticas para não cumpri-las, ou interrompê-las; e a prática do balão-de-ensaio, num primeiro estágio, que provoca setores específicos da sociedade e grupos de interesses para medir suas reações. Este é o caso da adoção dos contratos de risco para exploração do petróleo, narrado por Monteiro (1982). Como também é o caso da revisão do Plano Cruzado, em que o governo lançou balões-de-ensaio, para ver que correções iriam prevalecer afinal.

As políticas públicas, entretanto, também podem ser consideradas como o encontro entre valores sociais e institucionais, e neste caso apresentam como itens

*Da Universidade de Brasília

obrigatórios questões referentes à democracia e seus dilemas, às tensões inerentes ao liberalismo, à natureza dos grupos políticos e à interação de forças políticas e de grupos de pressão em instâncias específicas do Estado, entre outras.

As políticas públicas envolvem, então, questões como liberdade e igualdade; distribuição de riquezas e de renda; democracia formal, que se esgota em eleições, dotações orçamentárias e gastos públicos, e democracia substantiva, que se envolve em valores como justiça, igualdade, liberdade, distribuição de recursos na sociedade e objetivos de natureza institucional. As políticas públicas podem, igualmente, envolver questões relativas à capacidade de comprometimento e participação de segmentos expressivos da sociedade. E aqui se faz necessário examinar os conceitos de sociedade civil e sociedade política.

Em livro recente, Stepan (1986, p. 10) coloca muito bem os conceitos de sociedade civil e sociedade política. Segundo ele, a sociedade civil é o cenário em que múltiplos movimentos sociais (como, por exemplo, associações de bairro, movimento de mulheres, grupos religiosos e correntes da intelectualidade) e organizações cívicas de todas as classes sociais (como advogados, jornalistas, sindicatos e federações empresariais) esforçam-se por se organizar em torno de um conjunto de arranjos com a finalidade de expressar e promover seus interesses. Por outro lado, por sociedade política, num contexto de democratização, entende-se a "arena em que a polis se organiza, especificamente para contestação política, em busca de controle sobre o poder público e o aparelho estatal. Na melhor hipótese a sociedade civil pode destruir um regime autoritário. Mas a transição plena para a democracia deve incluir a sociedade política. A composição e a consolidação de uma polis democrática deve assegurar reflexão e ação conscientes, no que diz respeito às instituições centrais à sociedade política democrática — partidos políticos, eleições, legislação eleitoral, lideranças políticas, alianças interpartidárias e casas legislativas atuantes em todos os níveis — através das quais a sociedade civil pode se constituir politicamente, para escolher e controlar o governo democrático". Por fim, ele afirma que por arena estatal entende algo mais do que "governo". É o sistema administrativo, legal, burocrático e coercitivo que pretende estruturar as relações entre a sociedade civil e o poder público, bem como diversos relacionamentos cruciais no interior da sociedade civil e política.

Antes, porém, de se tratar do caso brasileiro, para situar a questão da política de governo, vale a pena abordar aspectos conceituais das diversas fases do processo ou fluxo em que se objetivam as políticas em suas diversas etapas.

Podem ser consideradas, no processo de políticas públicas, as seguintes subdivisões, (Pedone, 1986):

a) formação de assuntos públicos e de políticas públicas: o instante em que as questões públicas surgem e formam correntes de opinião ao seu redor — que contribuem para a formação de agendas com questões que merecem políticas definidas;

b) formulação de políticas públicas: que é o processo de elaboração de políticas no Executivo, no Legislativo e em outras instituições públicas sob o ponto de vista da racionalidade econômica, racionalidade político-sistêmica ou formulação responsável;

c) processo decisório: interligado com a anterior, porém com delimitações próprias, onde atuam os grupos de pressão exercendo poder e influência sobre os decisores em qualquer das instâncias citadas;

d) implementação de políticas: processo de execução das políticas resultantes, que inter-relaciona as políticas, os programas, as administrações públicas e os grupos sociais envolvidos ou que sofrem a ação governamental ou problemas sociais;

e) avaliação de políticas: os padrões distributivos das políticas resultantes (quem recebe o quê, quando e como) e que diferença faz com relação à situação anterior à implementação. Analisam-se aqui os efeitos pretendidos e as consequências indesejáveis, e os impactos mais gerais na sociedade, na economia e na política.

Algumas dessas fases serão encaminhadas a seguir, procurando-se referir sempre a algum exemplo na ação governamental brasileira.

FORMAÇÃO DE ASSUNTOS PÚBLICOS

Essa fase caracteriza-se em parte por uma composição de assuntos — na verdade questões políticas — que passam a captar as atenções dos governantes, legisladores e outros setores interessados. Podem mesmo ser ações de caráter imediatista, como, por exemplo, ações sobre os efeitos de inundações, secas, quedas de barreiras, poluição, "estouro" em bancos privados ou públicos. Mas também não deixam de estar presentes aspectos políticos, representados por grupos políticos que, em torno de legisladores, ministros, prefeitos, governadores e outros, tomam a iniciativa de levantar questões, situações ou problemas, nos quais podem visualizar algum ganho político pela resolução satisfatória de algum desses problemas ou situações.

Podem ainda, nessa fase, ser considerados como ingredientes importantes eventos seqüenciados no âmbito do Poder Executivo, do Legislativo, do Judiciário, eventos esses que vão formando "um clima de necessidade de intervenção" e, conseqüentemente, de formulação de políticas que tratem de demandas específicas.

Não é raro, porém, a formação de política encontrar fundamento na antecipação a problemas e conflitos latentes no horizonte dos assuntos públicos, que acaba por configurar as chamadas políticas proativas, antecipadoras de crises, em vez de a elas reagirem. Não se confunda a política proativa com a compulsão de antecipação tão comum nos regimes autoritários, que procuram antecipar a solução de problemas dando-lhes aquela que convém aos detentores do Poder, antes que tenham que se conformar com a feição imposta pela própria evolução das reivindicações.

Por último, na formação de políticas é preciso considerar as "não-questões", ou problemas que não conseguem um lugar na pauta — racismo, direito de algumas minorias, entre outros — e que ganham importância apenas marginal no conjunto de temas da pauta política. E a questão da "legitimidade" de alguns assuntos que merecem passar à etapa de formulação de políticas, mas que são cronicamente protelados ou redefinidos.

As políticas governamentais estão envolvidas com a racionalidade e com a diferença (efeitos) que elas provocam na sociedade. Se as políticas públicas estão relacionadas com os fatos e com os valores sociais e econômicos, que tipo de racionalidade elas propõem?

Podem-se divisar dois modelos de racionalidade mais conhecidos na formulação de políticas públicas. A racionalidade econômica, quando aplicado às políticas, sugere a adoção de critérios de escolha pública e da economia neoclássica do bem-estar sem entrar em julgamento de valor. Stokey e Zeckhauser, em seu livro "A Primer for Policy Analysis" (1978), advogam a preeminência da melhoria das técnicas de previsão do comportamento social sobre o debate valorativo contínuo no processo de resolução de problemas sociais. Por outro lado, Rossi, Freeman e Wright (1979) sugerem a abordagem técnico-sistemática, livre de valores, baseada em critérios tecnocráticos contidos na análise custo/benefício. Neste caso, as escolhas realizadas na alocação otimizada de recursos escassos, mesmo na presença de fatores políticos, deveriam refletir decisões favoráveis àquelas alternativas que produzem o maior impacto com o mesmo gasto.

Para os defensores desses modelos, valores são meras preferências individuais e, portanto, não sujeitos ao debate. A principal crítica que aqui se pode fazer é a de que essas abordagens isolam o estudo das políticas do mundo dos valores sociais, e de que, embora necessárias, os estudos de políticas públicas não se reduzem a elas.

O outro modelo, o da racionalidade político-sistêmica, pressupõe no processo de formulação que uma interação entre os atores do jogo do poder chegam a um acordo político que permite, além do exercício do pluralismo, o funcionamento do sistema político sem muitas mudanças básicas. Lindblom (1959) ao descrever o desenrolar do processo pluralista de negociação política entre os protagonistas do jogo de influência e poder — onde se inserem protagonistas auto-interessados perseguindo ganhos pessoais e onde se tem como prescrição para as políticas públicas o incrementalismo — chega mesmo a afirmar que, na essência da formação social-liberal-democrática, o debate a respeito de valores é fútil e desnecessário, já que o teste de uma boa política é o acordo sobre a própria política, realizável até mesmo quando houver conflito a respeito dos valores considerados. O resultado é o incrementalismo, traduzido em pequenas mudanças sucessivas e limitadas nas políticas já periodicamente avaliadas e reajustadas.

É fácil compreender que esse modelo objetiva aperfeiçoar os elos entre as demandas sociais, os partidos políticos, o Congresso Nacional e o Executivo, partindo do pressuposto de que os acordos sobre políticas públicas são mais eficientemente lavrados quando derivam de ajustamentos realizados nas políticas existentes e bem concebidas. Ora, como não é possível conhecer todos os valores, fatos, alternativas e impactos, o melhor que se tem a fazer é pelejar no ininteligível labirinto político: neste caso, a sociedade e os decisores acabariam aceitando o que emerge desse labirinto e aceitando-o como bom. Em outras palavras; aceitam o que é viável e afastam o questionamento e a possibilidade de introduzir investigações acerca da responsabilidade moral das políticas.

Além desses modelos, que predominam na literatura de políticas públicas sem necessariamente elucidar as questões normativas nem os problemas de conhe-

cimento a respeito do campo de ação, pode-se vislumbrar um terceiro, lastreado na perspectiva de que é preciso buscar em justificativas morais os critérios para o processo de formulação de políticas públicas. Questiona-se, neste modelo, se as preferências verificadas na formação da agenda política e na fase de definição de problemas sociais são exatamente aquilo que deve ser realizado na ação governamental. Aqui, o referencial é o de que os vários segmentos sociais indagarão se as políticas públicas são defensáveis ou se os critérios pelos quais se formulam as políticas são aceitos e considerados desejáveis. Na prática, isto representa uma expansão dos limites da análise, introduzindo considerações éticas e dimensões de responsabilidades na formulação de políticas públicas, ambas ausentes nos outros dois modelos.

De fato, a análise de políticas públicas, vista como argumentação arrazoada dos valores inerentes à decisão política tem um importante papel na criação e no amparo de valores sociais defensáveis (Furniss e Tilton, 1979; Bellavance, 1985). A fase de definição dos problemas acarreta o debate a respeito dos valores de igualdade, liberdade, solidariedade e democracia, entendida esta como responsabilidade comunitária. Desse modo, apenas para se dar um exemplo, o tratamento da pobreza como uma desigualdade injustificável propõe políticas cujo conteúdo de valor seja substancialmente diferente do trato implícito nos modelos anteriores, que a vêem meramente como uma questão de salários baixos. O fato é que, neste modelo de formulação responsável, o resultado é a defesa e a justificação das políticas públicas feitas publicamente, sujeitando o processo decisório ao debate e ao escrutínio públicos.

A fase mais importante que se segue refere-se a questões relativas ao processo decisório no âmbito das políticas públicas, fase em que já se pode começar a enquadrar o caso brasileiro, mesmo que a ele se tenha que voltar um pouco mais tarde.

Sabe-se que nas formações sociais liberal-democrático-capitalista o processo decisório é produto do livre jogo de influência e de poder entre grupos de pressão organizados que defendem interesses individuais declarados publicamente. Quanto maior o alcance da pressão sobre os decisores, mais provável que a decisão seja favorável ao grupo que a exerce. Por isso mesmo, Lasswell (1984) ao tratar de questões relativas à distribuição de recursos na sociedade pelos diversos segmentos que a compõem, afirma em seu livro "Política: quem ganha o quê, quando e como" que a política é exatamente isso: quem ganha o quê, quando e como, porque quase sempre o sistema político está apto a acatar as demandas mais prementes e a mapeá-las em políticas públicas adequadas ao jogo político mais amplo. Esta é uma visão adequada ao pluralismo, que sustenta que as demandas podem ser organizadas e que se podem fazer mobilizações em torno de determinada política. Entretanto, esta visão não contempla a facilidade e a predominância dos segmentos sociais mais afluentes nas posições de decisão dentro do aparelho estatal nem o maior peso relativo das organizações que lidam com os interesses dos mais ricos nas formações sociais liberais-capitalistas.

No entanto, em formações sociais socialistas de planejamento centralizado, o processo decisório é realizado pela elite do Estado, também parte integrante do sistema político-partidário, que filtra e estabelece o interesse público.

O processo decisório brasileiro não se ajusta inteiramente a nenhum desses dois casos que acabamos de alinhar. No seu livro "Interest Conflict Political Change", Schmitter (1971) mostra dois modelos de como a influência, os apoios e intercâmbios são exercidos e de como os valores são colocados no processo decisório brasileiro. A um deles chama de "síndrome informal-irracional-particularista-corruptível", em que a influência e a pressão nas decisões são realizadas por "panelinhas" ou por "turmas" hierarquizadas no interior dos órgãos governamentais, onde o que mais conta é o prestígio pessoal, a reputação e a capacidade de se aliar com outros grupos. A ligação entre as "elites" e as "não-elites" (isto é, os diversos segmentos da sociedade) se dá através de políticas clientelistas, inclusive por cooptação. Ao outro, que não é necessariamente o inverso desse, ele chama de "formal-racional-universalista-incorruptível" e o identifica como a influência exercida por economistas, profissionais e administradores bem-treinados, dominando alguma área de política de governo, independente de partidos e de políticos. Em verdade, na prática, ambos se confundem e acabam por ressaltar as características mais evidentes: no caso, as do primeiro.

Em última instância, o processo decisório brasileiro é desenvolvido centralizadamente nos altos escalões governamentais, onde conselhos e órgãos deliberativos são arenas decisórias, e para chegar a estes é preciso percorrer um longo caminho de confrontação e negociação entre grupos num sistema organizado, modificado, controlado e arbitrado pelo Estado.

Principalmente após 1964, o estado brasileiro tem por meta primordial a promoção do desenvolvimento e a acumulação do capital, através da modernização das instituições econômico-financeiras e da industrialização, sem tratar de distribuir as riquezas e as rendas geradas. Mas o processo decisório não ocorre assim linearmente pró-capital, ou pró-trabalho. Aqui, ele envolve diferentes segmentos da elite empresarial, nacional e transnacional, a alta tecnoburocracia estatal e alguns segmentos cooptados da sociedade — o que explica avanços ora de alguns setores ora de outros, segundo a presença mais forte do grupo hegemônico do momento. Por isso mesmo, somente em raras ocasiões de formulação de políticas públicas a sociedade é chamada a participar de decisões que em última análise vão afetá-las, no todo ou em alguns dos seus setores componentes.

Os que se interessam pelo processo decisório brasileiro têm mostrado que nos meios governamentais caracteriza-se um processo decisório submerso, invisível à sociedade, ao qual Cardoso (1975, p. 182-3) chama de modelo de anéis burocráticos: "é preciso pensar o sistema político em termos de anéis que cortam horizontalmente as duas estruturas burocráticas fundamentais, a pública e a privada. Dessa forma, parte das empresas públicas, ou melhor da burocracia dessas empresas e seus dirigentes, podem ser cooptadas pelo sistema de interesses das empresas multinacionais. O mesmo ocorre com diversos setores do Estado (ministérios, divisões, grupos executivos). Inversamente, parte do setor controlado pela empresa privada (inclusive seus órgãos de classe, como sindicatos, federações, etc.) pode aliar-se com segmentos da burocracia estatal, formando um anel de pressão, e assim por diante." Guimarães e Vianna (1983), Lafer (1975) e Abranches (1978) têm mostrado que os órgãos colegiados de decisão têm sido os lugares mais adequados para a articulação de interesses do setor privado nas decisões de política econômica embora tenham existido demandas (reações) desse mesmo

setor privado que se posicionaram contra o expansionismo empresarial do Estado (petróleo, energia, etc.) e dos setores de segurança nacional de interesse militar (desenvolvimento regional e de fronteiras, Amazônia, transportes, telecomunicações, energia nuclear, etc.). Desses órgãos, vale citar principalmente o Conselho Monetário Nacional, o Conselho Interministerial de Preços, o Conselho de Desenvolvimento Econômico, entre outros, — que na sua ação contribuem para uma forma fechada de decisões centralizadas e o surgimento de políticas públicas definidas segundo normas conhecidas por poucos, voltadas para satisfação de interesses imediatos e alterados com base em critérios nem sempre claramente determinados. Por isso mesmo, de 1967 a 1979, a tutela e a mediação entre os interesses privados e públicos ficaram literalmente reservadas à Presidência da República, tendo atingido o auge de centralização do poder decisório no Governo Geisel. Em consequência, o Congresso Nacional e os partidos políticos perderam as suas finalidades, e a ação da influência ficou restrita a pequenos círculos de interessados em redor de um burocrata-chave ocupando determinada posição na estrutura do Estado.

Quando, por exemplo, grupos de pressão desejavam uma modificação em tal ou qual dispositivo, bastava um almoço de trezentos ou quinhentos talheres em hotéis cinco estrelas a um ministro da área econômica para que daí a uns poucos dias saíssem os decretos com as mudanças pretendidas. Conta-se que muitos decretos com facilidades para importação tinham endereços certos e, uma vez satisfeitos os interessados, eles eram revogados liminarmente. Às vezes esses decretos vigoravam durante três ou quatro dias...

No livro "O Brasil do General Geisel", Goes (1978, p. 87) registra com clareza de detalhes o ambiente do palácio na época de Geisel: "diariamente, das 9h às 10h e das 15h às 16h, o Presidente se reúne com chefes da Casa Civil, da Casa Militar, do SNI e da Secretaria de Planejamento, que constituíram o "brain trust" do Palácio do Planalto. Comentam-se as pendências principais da administração, analisam-se os problemas concretos, decidem-se os passos seguintes, transmitem-se ao Presidente informações sobre assuntos correntes, assinam-se decretos. Geisel e os quatro "ministros da casa", em suas duas reuniões diárias, constituem certamente o principal conselho informal do governo "como mecanismo detonador de decisões imediatas ou instrutor de diretrizes para decisões futuras".

Sabe-se que há exemplos em profusão na rotina da vida governamental, da extrema rigidez do debate e do fechamento do processo de decisão, com o inevitável aumento do conflito interburocrático, a marginalização dos que poderiam contribuir e a queda do nível de eficiência, que é a pior consequência do caráter do regime e a principal causa de sua obsolescência.

Do hábito do processo decisório fechado evoluiu-se para a prática de decisão secreta, onde até mesmo setores da própria administração são excluídos, sendo apenas solicitados a encaminhar informações específicas. Assim foi no caso da decisão de corte dos investimentos públicos, na época de Geisel, como assim foi no episódio recente da adoção do Plano de Estabilização Econômica, do qual resultou a adoção de nova moeda para o País. Alegou-se neste caso que, se alguém da cúpula soubesse do plano, ocorreria uma corrida mirabolante em busca de lucros, que levaria o País ao caos...

E hoje todos sentem na carne os efeitos negativos da medida. Por quê? Por-

que é natural que medidas gestadas secretamente tenham baixo nível de eficiência, pois só o alargamento do raio de consulta e de debate produz maior discernimento de opções. Note-se que em muitos casos o erro da decisão elitizada não surge num primeiro momento. Sua fragilidade, porém, acaba aparecendo.

São ilustrativas as recentes medidas tomadas por setores do Governo no que respeita ao abastecimento de gêneros e ao congelamento de preços. Nestes casos, descobriu-se logo nos primeiros dias, que o Governo não podia bancar as próprias medidas que determinara: a rede de armazéns é sabidamente insuficiente para estocagem necessária; a Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB) é sabidamente incompetente para exercer quaisquer das atividades pressupostas na sua competência formal. Foi um "deus-nos-acuda": os fiscais da SUNAB ganham pouco, são em número reduzido e despreparados, e muitos deles são corrompidos pelo meio retalhista.

A retomada do processo democrático vem caracterizando duas fases distintas: a primeira, de liberalização, que num contexto autoritário pode significar uma mistura de mudança de orientação política e social (suavização da censura aos meios de comunicação, retomada da atividade sindical, salvaguardas de natureza judicial, como o "habeas corpus", libertação de presos políticos, retorno de exilados, a prática da oposição política); e a segunda etapa, que se pretende iniciada em breve, é a da democratização que se objetiva pelo direito de contestação e de oposição, eleições livres e revogação da legislação autoritária, entre outras práticas.

À primeira vista, a própria fase de liberalização poderia ser o indicador de abertura do processo decisório sobre políticas públicas a serem adotadas e implementadas. Mas um exame, mesmo que aligeirado, mostra que o Governo com muita naturalidade faz uso estratégico de normas e procedimentos que eram usuais em épocas recentes de arrocho: utiliza decretos-leis em vez de submeter as políticas ao crivo do Legislativo e do mesmo modo vale-se de meros decretos para revogar preceitos de lei ordinária. No primeiro caso podem ser lembradas a criação de novos ministérios e a do Plano Nacional de Estabilização; e no segundo, a extinção do Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) e a criação da Escola Nacional de Administração Pública (ENAP).

Mas talvez fiquem como exemplos mais ilustrativos da fase de transição — estágio inicial da chamada Nova República — o que se denominou politicamente de "calote eleitoral": o sucesso inicial da cirurgia realizada na moeda, de que resultou o cruzado, foi explorado na campanha eleitoral para angariar votos para os candidatos do Partido Movimento Democrático Brasileiro (PMDB). E os ajustes, que foram amargos, foram decretados logo depois das eleições, com o trespouco "pacote do Cruzado II", cujos efeitos econômicos e financeiros foram os mais deletérios.

O prestígio do Presidente da República ficou extremamente abalado com essa medida e ainda mais combalido com o recente escândalo da concorrência para a construção da estrada-de-ferro "Norte-Sul". A sociedade somente tomou consciência do assunto graças a denúncias feitas em jornal de São Paulo, quando então se viu que o governo havia aprovado reservadamente a idéia da construção dessa ferrovia — talvez como tábua de salvação política, por ver nela a chance de uma obra de vulto, que impressionaria os futuros analistas do Governo — mas sem projeto final de engenharia e nem estudos de viabilidade (tal qual aconteceu com a ferro-

via do aço). Ficou, então, caracterizada a "cartelização" da concorrência: os licitantes fixaram entre si os preços a serem propostos e ratearam, também entre si, os trechos a serem construídos. A obra envolve inicialmente a bagatela de US\$ 2,4 bilhões.

Saliente-se que o próprio Poder Legislativo só tomou conhecimento das irregularidades via denúncia em jornais e, é bem verdade, manifestou em uníssono o seu repúdio na tribuna de ambas as casas do Congresso Nacional. Ficou claro, portanto, que não participou das "demarches" para a aprovação do projeto de construção da estrada, matendo-se à margem do processo decisório, tal qual acontecia nos recentes tempos de autoritarismo militarista.

IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Na última etapa do processo — que é a da implementação e avaliação de políticas — chama-se a atenção para alguns aspectos conceituais e para outros de natureza empírica —, pois envolvem o esquema de prestação de serviços públicos nos órgãos executores, ligando a política ao desempenho e aprofundando a nossa oportunidade de análise da correlação entre as leis escritas (ou políticas resultantes) e os serviços prestados.

A implementação de políticas públicas envolve ações por indivíduos ou grupos públicos ou privados que se propõem a atingir os objetivos nas decisões anteriores — que só podem acontecer quando a legislação tenha sido elaborada e votada, e quando recursos de toda ordem tenham sido alocados no orçamento ou por outros meios destinados a custear a atividade. Aqui os problemas maiores não se referem necessariamente à falta de início das atividades, mas à incapacidade em conseguir alcançar o que os programas se propunham.

Muitos fatores determinam o grau de defasagem ou "tragic gap" entre o concebido e o formulado e o que se vai efetivamente fazer. Há inclusive variáveis externas incontroláveis a partir da ação do governo, e que condicionam as estruturas da administração, levando-as à perda de visibilidade quanto a que programas aprovados implementar. Um bom exemplo dessa cegueira é o caso da crise de 1982 e 1983, quando o Fundo Monetário Internacional (FMI) exigiu do governo Figueiredo um corte nos gastos públicos. Cortaram erradamente mas, por coincidência, nas políticas menos consistentes: por exemplo, o Plano Nacional de Saneamento Básico foi drasticamente reduzido e se inviabilizou, resultando daí o aumento de doenças endêmicas nesses anos e nos seguintes, conforme comprovado internacionalmente.

Vê-se que a ligação entre a intenção da política e a sua realização nunca é direta e explícita. Ocorre um fenômeno de difração política e administrativa nos vários estágios da implementação. Uma política que envolve a ação conjunta de vários órgãos ao nível federal, estadual e municipal está fadada à redefinição de objetivos e prioridades segundo a ótica e os valores defendidos pelas várias burocracias organizacionais, a atrasos e deformações, de acordo com a complexidade do assunto, e a disposição dos atores envolvidos na negociação sobre a execução dessas políticas. Some-se a isso o referencial específico do panorama brasileiro, por exemplo, e ter-se-á uma visão mais nítida do processo. Claro que, do ponto

de vista organizacional, a implementação de políticas esbarra na questão do planejamento coordenado de atividades ao nível administrativo, pois na maioria das vezes os fins não são compartilhados ou esbarram numa pletera de órgãos concorrentes no mesmo nível político, que acabam não encontrando espaço para a ação integrada. E, mesmo que haja concordância comum quanto aos nobres objetivos e se goze de respaldo político, ainda assim os respectivos programas sofrerão de extrema vulnerabilidade na sua implementação. Entre alguns casos mais ilustrativos de concorrência, superposição ou "overlapping" negativo ressaltam os seguintes:

a) o programa de suplementação alimentar tem na sua implementação as seguintes estruturas concorrentes: Secretaria de Planejamento (SEPLAN), Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), Ministério da Fazenda, Comissão de Programação Financeira, Ministério da Saúde, Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Nacional (INAMPS), Ministério da Agricultura, Companhia Brasileira de Alimentos (COBAL), e as 23 Secretarias de Saúde;

b) a definição da política industrial do governo, que a rigor caberia ao Conselho de Desenvolvimento Industrial, vê-se embaralhada com o envolvimento de mais os seguintes órgãos em diferentes níveis de decisão: Conselho Interministerial de Preços, Conselho de Não-Ferrosos e de Siderurgia (CONSIDER), Instituto Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (INMETRO), Secretaria de Tecnologia Industrial (STI), Carteira de Comércio Exterior (CACEX), Conselho de Política Aduaneira, BNDES, Banco Central, Secretaria da Receita Federal e a Comissão para a Concessão de Benefícios a Programas Especiais de Exportação (BEFIEX);

c) por último tome-se o exemplo mais momentoso — o da importação de carne bovina —, que representou uma verdadeira novela com lances dignos de história de ficção científica ou de filmes de suspense, e que bem pode mostrar por que as coisas não podem funcionar no seio do Governo: até a chegada da carne ao balcão frigorífico do supermercado ou do açougue, intervieram na liberação da carne os seguintes órgãos: Conselho de Política Aduaneira (para a isenção do imposto de importação), Banco Central (que isentou de imposto sobre operações financeiras e do depósito compulsório), o Conselho de Política Fazendária (CONFAZ) (que isentou o Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias (ICM), a Petrobrás Comércio Internacional S/A (INTERBRAS) (que fez a compra no exterior), a CACEX (que emitiu as guias de importação) o Serviço de Inspeção de Produtos Animais (SIPA) (que fiscalizou matadouros no exterior, a Cia. Loyds (que contratou os navios), o Instituto de Resseguros do Brasil (IRB) (que contratou as seguradoras), a Empresa de Portos do Brasil, S/A, (PORTOBRAS) (que cuidou da atracação e descarregamento dos navios), o Ministério da Saúde (que inspecionou a carne dentro dos navios), a Secretaria da Receita Federal (que providenciou o desembaraço alfandegário), a Comissão Nacional de Energia Nuclear (que testou o teor de radioatividade), a Rede Ferroviária Federal S/A (RFFSA) (que transportou a carne dos navios para a câmara frigorífica), a SIPA (de novo!) — que fez inspeção da carne no desembarque, a Secretaria Especial de Abastecimento e Preços (SEAP) e o (CINAB) (que fixou os preços), a COBAL (que distribuiu a carne pelo país a fora), o Banco do Brasil (que aprovou o cadastro dos distribuidores), a SUNAB (que se encarregou de impedir des-

vios do suprimento e fazer prevalecer a tabela de preços). Tudo isso para se descobrir, logo a seguir, que parte da carne foi desviada para a industrialização e boa parte foi mais tarde encontrada apodrecendo em armazéns portuários...

Poder-se-ia, também, evocar a Reforma Agrária, mas o caso é muito conhecido de todos. Basta lembrar que o Governo em 1986 só conseguiu implantar 4,5% do que estava planejado para esse ano.

Esses exemplos e muitas dezenas de outros igualmente expressivos mostram que os governos brasileiros sofrem de uma síndrome apavorante: a dos objetivos espetaculares e dos resultados decepcionantes, síndrome essa que se alimenta da indefinição e da extrema complexidade da máquina governamental: uma estrutura tardígrada, complicada, ampla e absentéista, que não consegue se transformar em veículo para a implementação hábil de políticas de governo.

Talvez por isso mesmo Lima Jr. e Santos (1976) tenham afirmado que, se por um lado é óbvio que as decisões políticas têm como objetivo modificações ambientais, por outro lado não é óbvio que, na maioria das vezes, elas de fato o consigam. Primeiro, há mudanças no volume de bens e recursos disponíveis, para fazer frente às necessidades sociais, ou seja, a estrutura de escassez irá modificar-se. Segundo, com grande frequência, novos grupos e organizações surgem como resultantes de uma nova política governamental e começam a articular demandas e gerar pressões. Referem-se indiretamente ao princípio das limitações à racionalidade do processo.

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

Portanto, o processo de formação de políticas de governo, quando visto apenas como processo econômico ou como resultante do intrincado jogo político de atender a demandas políticas estaduais, ou de grupos específicos na estrutura político-social brasileira, pode tornar-se ilusório. Deve-se esmiuçar a análise até o ponto de compreensão mais completa dos fenômenos, de como eles são estruturados e praticados pelos vários grupos, elites, organizações, etc. no âmbito do Estado, até que a alternativa mais vantajosa apareça com a mais límpida clareza, pois, afinal, o que está em jogo é o dinheiro público.

Tudo isso conduz à afirmação de que a análise da implementação de políticas públicas e de seus resultados deve sugerir:

— quais possam ser as conseqüências não antecipadas como resultado da implementação;

— como a implementação deve dar realismo aos objetivos das políticas públicas;

— como pode ela focalizar-se nos problemas administrativos que advêm das políticas públicas;

— qual a necessidade de negociação com órgãos e programas que possivelmente estarão competindo ou duplicando a ação governamental.

Por último, vale lembrar que o estudo da implementação é complexo porque na prática não existe uma clara linha divisória entre formulação/decisão/implementação. Na medida em que são implementadas, são também formuladas ou reformuladas — eis que o processo de políticas públicas não é linear, como sugerido no início — mas circular e dinâmico. E as variáveis mais importantes desses estágios servirão como referenciais para o exercício da avaliação, objeto de estudo à parte.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- 1 ABRANCHES, Sérgio. *The divided leviathan: state and economic policy formation in authoritarian Brazil*. Itacha, 1978. Tese(doutorado) — Cornell Univ.
- 2 BACHRACH, P. & BARTAZ, M. Decisions and non-decisions. *American Political Science Review*, Baltimore, 57:641-51, 1963.
- 3 BELLAVANCE, M. *Les politiques gouvernementales*. Ottawa, Agence d'Arc, 1985.
- 4 CARDOSO, Fernando H. *Autoritarismo e democracia*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1975.
- 5 FURNISS, Norman & TILTON, Timothy. *The case for the welfare state: from social security to social equality*. Bloomington, Indiana University Press, 1979.
- 6 GOES, Walder de. *O Brasil do General Geisel*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1978.
- 7 GUIMARÃES, César & VIANNA, M. Lúcia. *Autoritarismo, planejamento e formas de centralização decisória; os casos do CMN e do CDE*. Águas de São Pedro, 1983. Mimeo. Trabalho apresentado no VII Encontro Anual da ANPOCS.

- 8 LAFER, Celso. *O sistema político brasileiro: algumas características e perspectivas*. São Paulo, Dados, 1975.
- 9 LASSWELL, Harold. *Política: quem ganha o quê, quando e como*. Brasília, Ed. da UnB, 1974.
- 10 LIMA Jr., Olavo Brasil & SANTOS, Wanderley G. Esquema geral para análise de políticas públicas: uma proposta preliminar. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 10(2):241-56, abr./jun. 1976.
- 11 LINDBLON, Charles. *The science of muddling through*. *Public Administration Review*, Washington, 1:77-88, Spring 1959.
- 12 MONTEIRO, Jorge V. *Fundamentos da política pública*. Rio de Janeiro, IPEA/INPES, 1982.
- 13 PEDONE, Luiz. *Formulação, implementação e avaliação de políticas públicas*. Brasília, FUNCEP, 1986.
- 14 ROSSI, P.; FREEMAN, H.; WRIGHT, S. *Evaluation: a systematic approach*. Beverly Hills, Sage Publications, 1979.
- 15 SCHMITTER, Philippe C. *Interest conflict and political change in Brazil*. Stanford University Press, 1971. 499p.
- 16 STEPAN, Alfred. *Os militares da abertura à Nova República*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986.
- 17 STOKEY, Edith & ZECKHAUSER, Ricard. *A primer for policy analysis*. New York, W.W. Norton, 1978.